

# IL GIOCO D'AZZARDO: UNA PROSPETTIVA MULTIDISCIPLINARE

ATTI DEL CONVEGNO TENUTOSI PRESSO IL DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA  
DELL'UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI SIENA IL 1° DICEMBRE 2023

a cura di

Mario Perini

STRUMENTI DEL DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA DI SIENA

- 1 -

## STRUMENTI DEL DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA DI SIENA

### *Editor-in-Chief*

Mario Perini, Università di Siena, Italy

### *Scientific Board*

Gian Domenico Comporti, University of Siena, Italy

Mauro Guerrini, University of Florence, Italy

Stefania Ninatti, University of Milano-Bicocca, Italy

Andrea Pisaneschi, University of Siena, Italy

Emanuele Stolfi, University of Siena, Italy

# Il gioco d'azzardo: una prospettiva multidisciplinare

Atti del convegno tenutosi presso il Dipartimento  
di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Siena  
il 1° dicembre 2023

a cura di  
Mario Perini

FIRENZE UNIVERSITY PRESS

2024

Il gioco d'azzardo: una prospettiva multidisciplinare : atti del convegno tenutosi presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Siena il 1° dicembre 2023 / a cura di Mario Perini. – Firenze : Firenze University Press ; Siena : USiena Press, 2024.  
(Strumenti del Dipartimento di Giurisprudenza di Siena ; 1)

<https://books.fupress.com/isbn/9791221504446>

ISBN 979-12-215-0443-9 (Print)  
ISBN 979-12-215-0444-6 (PDF)  
ISBN 979-12-215-0445-3 (ePUB)  
ISBN 979-12-215-0446-0 (XML)  
DOI 10.36253/979-12-215-0444-6

Graphic design: Alberto Pizarro Fernández, Lettera Meccanica SRLs



Regione Toscana

Iniziativa realizzata nell'ambito del piano di contrasto al gioco d'azzardo

Centro regionale di ascolto per il gioco d'azzardo



#### *Peer Review Policy*

Peer-review is the cornerstone of the scientific evaluation of a book. All FUP - USiena PRESS's publications undergo a peer-review process by external experts under the responsibility of the Editorial Board and the Scientific Boards of each series (DOI 10.36253/fup\_best\_practice.3).


#### *Referee List*

In order to strengthen the network of researchers supporting FUP - USiena PRESS's evaluation process, and to recognise the valuable contribution of referees, a Referee List is published and constantly updated on FUP - USiena PRESS's website (DOI 10.36253/fup\_referee\_list).

#### *USiena PRESS Editorial Board*

Roberta Mucciarelli (President), Federico Barnabè (Economics Sciences), Giovanni Minnucci (Law and Political Science), Emilia Maellaro (Biomedical Sciences), Federico Rossi (Technical Sciences), Riccardo Castellana (Humanities), Guido Badalamenti (Head of Library System), Marta Bellucci (Managing editor).

#### *Best Practice in Scholarly Publishing* (DOI 10.36253/fup\_best\_practice)

 The online digital edition is published in Open Access on [www.fupress.com](http://www.fupress.com).

Content license: except where otherwise noted, the present work is released under Creative Commons Attribution-ShareAlike 4.0 International (CC BY-SA 4.0: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/legalcode>). This license allows you to share any part of the work by any means and format, modify it for any purpose, including commercial, as long as appropriate credit is given to the author, any changes made to the work are indicated, derivative works are licensed under the same license and a URL link is provided to the license.

Metadata license: all the metadata are released under the Public Domain Dedication license (CC0 1.0 Universal: <https://creativecommons.org/publicdomain/zero/1.0/legalcode>).

© 2024 Author(s)

Published by Firenze University Press and USiena PRESS

Powered by Firenze University Press  
Università degli Studi di Firenze  
via Cittadella, 7, 50144 Firenze, Italy  
[www.fupress.com](http://www.fupress.com)

*This book is printed on acid-free paper  
Printed in Italy*

# Sommario

Introduzione <i>Mario Perini, Gabriele Salvi, Edin Skrebo</i>	7
I SEZIONE L'INDIVIDUO E IL GIUOCO D'AZZARDO	
Disturbo da gioco d'azzardo patologico e <i>gambling dual disorder</i> : una prospettiva di clinica, endofenotipi e neuroscienze cliniche <i>Arianna Goracci</i>	13
Da Pascasius al <i>Brain Disease</i> . Per una storia dei paradigmi del <i>gambling</i> <i>Mauro Croce</i>	27
'Esperienze d'azzardo': un approccio etnografico allo studio del <i>gambling</i> <i>Filippo Lenzi Grillini</i>	51
Intorno al gioco. Per una lettura situata dei contesti e degli stili di vita come pratica di prevenzione del DGA <i>Giulia Mascagni, Marco Becattini</i>	69
II SEZIONE IL GIUOCO D'AZZARDO TRA SOCIETÀ ED ECONOMIA	
Il gioco d'azzardo in una prospettiva di interesse pubblico <i>Sara Rolando</i>	85

FUP Best Practice in Scholarly Publishing (DOI 10.36253/fup\_best\_practice)

Mario Perini (edited by), *Il gioco d'azzardo: una prospettiva multidisciplinare. Atti del convegno tenutosi presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Siena il 1° dicembre 2023*, © 2024 Author(s), CC BY-SA 4.0 published by Firenze University Press and USiena PRESS, ISBN 979-12-215-0444-6, DOI 10.36253/979-12-215-0444-6

Il gioco – d’azzardo – dei poveri. Quando a rimetterci sono sempre i più fragili <i>Fabio Berti</i>	95
La struttura dell’industria dell’azzardo in Italia <i>Gabriele Mandolesi</i>	111
Il gioco delle mafie. Regolazione, mercati e criminalità nell’azzardo <i>Federico Esposito, Lorenzo Picarella, Rocco Sciarrone</i>	121
III SEZIONE	
DIRITTO E REGOLAZIONE	
Giuoco con vincita di denaro e Costituzione: spunti introduttivi <i>Mario Perini</i>	145
Il modello italiano della regolamentazione del gioco pubblico e le varie forme di controllo del gioco <i>Luca Turchi</i>	185
La tutela del giocatore d’azzardo patologico: la prospettiva privatistica <i>Gabriele Salvi</i>	197
Ludopatìa e sovraindebitamento: alcune considerazioni intorno al giudizio di ‘meritevolezza’ del consumatore <i>Antonello Iuliani</i>	213
Profili penali del gioco d’azzardo patologico <i>Dario Guidi</i>	225
Note sugli autori	241

# Introduzione

Mario Perini, Gabriele Salvi, Edin Skrebo

**Abstract:** This volume has a dual soul. On the one hand, it contains the contributions presented during the conference entitled *Gambling: a multidisciplinary perspective*. On the other hand, it represents the concluding part of the project entitled *Strengthening the Networks to Contrast Usury Phenomena Related to Gambling Disorder*, born from the framework agreement stipulated between ANCI Toscana and the Department of Law of the University of Siena and financed by the Region of Tuscany within the framework of the Regional Plan to Contrast Gambling.

**Keywords:** Gambling, conference, law

Il presente volume racchiude in sé una duplice anima. Da una parte, contiene i contributi presentati durante il convegno dal titolo *Il gioco d'azzardo: una prospettiva multidisciplinare*, che si è tenuto il 1° dicembre del 2023, presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Siena. Dall'altra parte, rappresenta la parte conclusiva – una sorta di bilancio consuntivo, se così lo possiamo definire – del progetto dal titolo *Rafforzamento delle reti di contrasto ai fenomeni dell'usura correlati al disturbo da gioco d'azzardo*, nato dall'accordo quadro stipulato tra ANCI Toscana e il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli studi di Siena e finanziato dalla Regione Toscana nell'ambito del Piano regionale di contrasto al gioco d'azzardo. In questa breve introduzione, vorremmo soffermarci proprio su questa seconda anima per indicarne alcune sue caratteristiche essenziali.

Il Dipartimento di Giurisprudenza di Siena ha concluso con ANCI Toscana, nell'ambito di un progetto regionale, un accordo di collaborazione per gli anni 2021-2023 diretto, da un lato, alla formazione di operatori del Terzo settore nonché di operatori finanziari, per la sensibilizzazione e la lotta al gioco d'azzardo patologico e, dall'altro, alla ricerca su questo particolare tema.

Il Dipartimento di Giurisprudenza ed i suoi collaboratori si sono impegnati, durante tale periodo, nell'attività di studio e ricerca sul fenomeno del Disturbo da Giuoco d'Azzardo (DGA) fornendo un quadro giuridico di riferimento, con particolare attenzione alla Toscana. Tali risultati sono consultabili all'interno delle varie pubblicazioni che sono seguite alle ricerche svolte. La comunicazione dei risultati ha potuto raggiungere anche un più vasto pubblico attraverso la

FUP Best Practice in Scholarly Publishing (DOI 10.36253/fup\_best\_practice)

Mario Perini (edited by), *Il gioco d'azzardo: una prospettiva multidisciplinare. Atti del convegno tenutosi presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Siena il 1° dicembre 2023*, © 2024 Author(s), CC BY-SA 4.0 published by Firenze University Press and USiena PRESS, ISBN 979-12-215-0444-6, DOI 10.36253/979-12-215-0444-6



diffusione delle conoscenze acquisite durante la ricerca attraverso i corsi di formazione e l'attività di disseminazione. Inoltre, attraverso la collaborazione con *Terraproject* è stato realizzato un reportage, contenente sei *short* video di singole storie legate alla interrelazione tra DGA e operatori finanziari, nonché un documentario con il racconto corale dei personaggi coinvolti. È stata inoltre organizzata una mostra multimediale sul tema, che è stata esposta a Siena, ai Magazzini del sale, ad Arezzo, al Palazzo di Fraternita, e a Prato, presso il Terminale Cinema, e che ha riscosso grandissimo successo di pubblico.

Per quanto riguarda l'offerta didattica, il progetto si è proposto di creare percorsi di formazione volti a sensibilizzare e sedimentare una comune conoscenza tra gli operatori finanziari e del Terzo settore in merito alle problematiche legate al DGA nonché ai problemi economici e giuridici connessi allo stesso. In particolare, al Terzo settore sono stati dedicati tre corsi di formazione, rispettivamente nel 2021, 2022, 2023, cui hanno partecipato complessivamente oltre 200 persone. Con riferimento agli operatori finanziari, sono stati erogati cinque corsi di formazione, di una giornata ciascuno, svolti presso gli Ordini degli Avvocati di Arezzo, Grosseto, Prato, Firenze e Siena; un corso in teledidattica destinato agli operatori di sportello e linea valore della Banca MPS; quattro corsi di formazione diretti ai dipendenti delle Banche aderenti alla Federazione del Credito Cooperativo della Toscana.

I percorsi formativi hanno teso a fornire conoscenze indispensabili sia per rapportarsi a soggetti affetti o a rischio di DGA e ai loro familiari, in modo da indirizzarli ai servizi più idonei ad affrontare la loro patologia, sia per confrontarsi con le problematiche connesse, dal punto di vista economico e giuridico. Lo scopo ultimo è stato quello di offrire strumenti concreti, di natura giuridica ed economica, agli operatori più frequentemente in contatto con soggetti affetti o a rischio di DGA.

Il progetto ha anche mirato a creare competenze specifiche su profili giuridici in materia di lotta al DGA, attraverso seminari e workshop di approfondimento diretti principalmente ai docenti impegnati nei corsi di formazione. A tal fine si sono seguite due strade: a) il rafforzamento delle competenze e l'aggiornamento continuo del personale impegnato nelle docenze dei percorsi formativi; b) la formazione avanzata di nuove unità di personale da dedicare successivamente ai percorsi formativi.

In ognuna di queste attività si è sempre assicurata la massima diffusione dell'informazione, in generale, circa il DAG e, nello specifico, dei diversi percorsi di formazione.

L'implementazione delle attività di ricerca e di formazione ha consentito di allacciare rapporti con molteplici realtà, sia in Toscana sia a livello nazionale, che hanno un ruolo o hanno mostrato interesse per questo fenomeno. A livello istituzionale, ad esempio, vi è stata un'ampia collaborazione con l'Università di Siena, la Regione Toscana, l'ANCI Toscana, l'ASL-Sud Est Toscana, l'ASL-Centro Toscana, il Comune di Siena, il Comune di Arezzo, gli Ordini degli Avvocati della Toscana. Quanto ai soggetti privati, sia operanti nel Terzo settore sia in quello finanziario, vi è stata una stretta cooperazione con l'Arciconfraternita

di Misericordia di Siena, la Fondazione Toscana per la prevenzione dell'Usura, l'Arciconfraternita di Misericordia di Arezzo, la Fraternita dei Laici di Arezzo, i Centri di Ascolto antiusura delle Misericordie della Toscana, la Federazione Toscana delle Banche del Credito Cooperativo, il Monte dei Paschi di Siena.

Al termine del progetto, il Dipartimento di Giurisprudenza, assieme ai *partner* coinvolti, ha organizzato il convegno scientifico multidisciplinare di cui qua si raccolgono gli atti. Il tema è stato esaminato nei suoi molteplici aspetti, da quelli individuali, a quelli antropologici e sociali, a quelli giuridici ed economici, per terminare con l'analisi delle *best practices* e dei servizi diretti ai soggetti affetti da DGA. L'intenzione è stata quella di partire dall'individuo per esaminare le diverse implicazioni, psichiatriche e psicologiche, del DGA; passare poi ad uno sguardo sull'uomo inserito nel contesto sociale, economico e giuridico; per tornare infine all'individuo e alle forme di assistenza ad esso fornite.



## I SEZIONE

L'individuo e il giuoco d'azzardo



# Disturbo da gioco d'azzardo patologico e *gambling dual disorder*: una prospettiva di clinica, endofenotipi e neuroscienze cliniche

Arianna Goracci

**Abstract:** This brief contribution on GD, the first behavioral addiction, makes evident how gambling can be placed along a continuum whose extremes are represented by recreational play and pathological behavior. Individuals with GD would express a complex syndrome characterized by multiple psychopathological symptoms and different phenotypes that also involved in other mental disorders: it is from these considerations that the term dual disorders was proposed. The identification of other mental disorders in association with GD should not be limited to the diagnostic categories of the DSM-5, but addressed in a transdiagnostic perspective, including personality traits, such as impulsivity, which represent specific phenotypes and endophenotypes that allow gambling dual disorder to be described as a brain and neurodevelopmental disorder.

**Keywords:** Gambling disorder, clinic, endophenotypes, dual disorder, neurobiology

**Sommario:** Riferimenti bibliografici 23

Il gioco d'azzardo rappresenta, allo stato attuale, un fenomeno in continuo mutamento, di crescente complessità, articolato nelle sue manifestazioni, di eterogenea eziologia, con ripercussioni in vari ambiti della vita sociale e personale del consumatore e per questo di non facile gestione o controllo. Tale fenomeno è importante ed è osservato per lo più nelle sue ricadute negative, appunto, sul consumatore, ossia come gioco d'azzardo patologico altrimenti detto ludopatia.

Ma il gioco d'azzardo di per sé non si connoterebbe per una sfumatura patologica.

Infatti, «gioco» è un termine che, se considerato isolatamente ovvero senza essere aggettivato, può essere, a primo impatto, percepito e definito come una azione piacevole e come un fattore che non reca preoccupazioni particolari oltre ad essere considerato come una attività che viene svolta nel tempo libero, proprio per questo definita appunto ludico/ricreativa.

Azzardo, invece, può essere, come si evince dalla consultazione del vocabolario, un atto o un discorso rischioso o avventato che, se affiancato alla parola gioco, rende quest'ultimo più preoccupante.

Arianna Goracci, University of Siena, Italy, [arianna.goracci@unisi.it](mailto:arianna.goracci@unisi.it), 0000-0001-5210-3720

Referee List (DOI 10.36253/fup\_referee\_list)

FUP Best Practice in Scholarly Publishing (DOI 10.36253/fup\_best\_practice)

Arianna Goracci, *Disturbo da gioco d'azzardo patologico e gambling dual disorder: una prospettiva di clinica, endofenotipi e neuroscienze cliniche*, © Author(s), CC BY-SA 4.0, DOI 10.36253/979-12-215-0444-6.04, in Mario Perini (edited by), *Il gioco d'azzardo: una prospettiva multidisciplinare. Atti del convegno tenutosi presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Siena il 1° dicembre 2023*, pp. 13-25, 2024, published by Firenze University Press and USiena PRESS, ISBN 979-12-215-0444-6, DOI 10.36253/979-12-215-0444-6

Secondo Potenza (Potenza et al. 2019, 51), il gioco d'azzardo è definito come «un'attività che implica mettere a rischio qualcosa di valore nella speranza di ottenere qualcosa di maggior valore».

Infine, la connotazione di «patologico»: il gioco d'azzardo in sé non rappresenta una attività nociva per l'individuo che la pratica in modo sporadico, ma non è raro che se effettuata in modo abituale assuma tutte le caratteristiche di una vera e propria patologia o dipendenza comportamentale.

E allora, quale è il 'percorso' per cui il gioco d'azzardo assume la connotazione di patologico?

Possono esserci vari percorsi, ripercorriamone alcuni.

Innanzitutto, da una prospettiva evolutiva, i comportamenti gratificanti come le interazioni sociali, il gioco e l'attività sessuale sono stati fortemente conservati nell'evoluzione e sono essenziali per lo sviluppo personale e sociale e, conseguentemente, per la sopravvivenza dell'umanità (Blum et al. 2018).

Tuttavia, negli individui vulnerabili, il gioco d'azzardo non si limita ad avere una azione ricreativa-sociale, ma diventa un disturbo (disturbo da gioco d'azzardo, abbreviato come GD).

E anche nella letteratura scientifica, gioco d'azzardo ricreativo, gioco d'azzardo problematico e dipendenza da gioco d'azzardo e si presentano lungo un *continuum*, con il gioco d'azzardo ricreativo situato all'estremità della dimensione che definisce la non patologia fino all'estremo opposto della dimensione dove si situa il GD caratterizzato da problematicità, ripercussioni sociali e lavorative e gravi difficoltà nella vita dell'individuo (Szerman 2002; Griffiths et al. 2016).

Quindi, il semplice atto del gioco d'azzardo non può essere classificato come un disturbo: per classificare il gioco d'azzardo come un disturbo mentale, è necessario considerare il suo impatto e le sue implicazioni negative sulle principali aree della vita di un individuo come accennato in precedenza (Echeburúa et al. 2009), oltre a considerare sintomi specifici come il discontrollo *in primis*, associato ai ripetuti tentativi di smettere la preoccupazione per il gioco, l'*escalation* delle scommesse (fenomeno della tolleranza), sintomi associati di psicopatologia come ansia libera, agitazione, insonnia, flessione timica ed angoscia nel momento in cui si tenta di smettere (astinenza), menzogne dichiarate sul gioco d'azzardo, oltre a chiedere e prendere in prestito denaro, mettendosi in situazioni rischiose, ottenendo solo perdita di relazioni importanti e anche serie difficoltà lavorative.

Sulla base di questi presupposti e considerando l'ambito psicopatologico in cui si iscrive, possiamo sottolineare di come il GD rappresenta la prima dipendenza comportamentale riconosciuta con evidenza empirica e categorizzata già nel precedente all'attuale sistema diagnostico e statistico dell'American Psychiatric Association. Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders (DSM IV), *step* necessario per la prevenzione, la diagnosi e il trattamento.

Fino a pochi anni fa, l'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) aveva descritto il concetto di dipendenza patologica come quella condizione psichica e talvolta anche fisica derivante dall'interazione tra un organismo vivente e una

sostanza tossica, e caratterizzata da risposte comportamentali e da altre reazioni, che comprendono sempre un bisogno compulsivo di assumere la sostanza in modo continuativo o periodico, allo scopo di provare i suoi effetti psichici e talvolta di evitare il malessere della sua privazione.

Negli ultimi anni questa definizione è stata usata anche per indicare quelle forme di dipendenza anche da un comportamento cosiddetto additivo, caratterizzato da perdita di controllo a lungo termine relativamente all'attività in questione, che non implicano il ricorso ad una sostanza, in quanto l'effetto gratificante e ricercato è il comportamento stesso.

Pertanto, nella pratica clinica, è diventato sempre più usuale parlare di «dipendenze comportamentali», per indicare la sovrapposizione evidente del comportamento additivo a quello delle dipendenze da sostanza.

Da un punto di vista nosografico, il DSM IV, pur riconoscendo il gioco d'azzardo patologico come un disturbo a tutti gli effetti, lo inseriva inizialmente nella categoria «Disturbo del Controllo degli Impulsi non Altrimenti Specificato», a sottolineare il nucleo psicopatologico del controllo degli impulsi più che la sua 'somiglianza' con il comportamento da uso di sostanze.

Nel 2013 il DSM V sancisce definitivamente l'assimilazione del GD con le dipendenze patologiche e lo inserisce nella categoria «Disturbi da Dipendenza e Correlati all'Uso di Sostanze» nella sottocategoria «Disturbi non Correlati all'Uso di Sostanze», e lo definisce precisamente non più «Gioco d'Azzardo Patologico» ma come «Disturbo da Gioco d'Azzardo». Tale classificazione secondo il DSM V è giustificata dalla evidenza che il Gioco d'Azzardo Patologico è in grado di attivare il «reward system» al pari delle sostanze di abuso, generando sintomi del tutto sovrapponibili a quelli indotti dalle sostanze esogene.

Il DSM V definisce il GD come «un persistente e ricorrente comportamento di gioco problematico che porta a serie complicazioni cliniche e a grave disagio» (American Psychiatric Association 2013).

I criteri del DSM-5 per la diagnosi di disturbo da gioco d'azzardo comprendono almeno quattro tra i seguenti nove sintomi:

1. comportamento problematico persistente o ricorrente legato al gioco d'azzardo che porta a disagio o compromissione clinicamente significativi, come indicato dall'individuo che presenta quattro o più delle seguenti condizioni entro un periodo di 12 mesi:
2. ha bisogno per giocare d'azzardo di quantità crescenti di denaro per ottenere l'eccitazione desiderata;
3. è irrequieto o irritabile se tenta di ridurre o smettere di giocare d'azzardo;
4. ha fatto ripetuti sforzi infruttuosi per controllare, ridurre o smettere di giocare;
5. è spesso preoccupato da gioco d'azzardo (per esempio ha pensieri persistenti che gli fanno rivivere esperienze passate di gioco d'azzardo, analizzare gli ostacoli e pianificare la prossima avventura, pensare ai modi di ottenere denaro con cui giocare);
6. spesso gioca quando si sente a disagio;
7. dopo aver perduto denaro nel gioco spesso torna un'altra volta per ritentare;
8. mente per occultare l'entità del coinvolgimento nel gioco;



9. ha messo in pericolo o perduto una relazione sentimentale il lavoro opportunità di studio e di carriera a causa del gioco;
10. conta sugli altri per procurare il denaro necessario a risollevere situazioni finanziarie disperate causate dal gioco.

I primi quattro criteri così descritti riguardano la dimensione del discontrollo, che ricorrentemente abbiamo descritto come nucleo psicopatologico del comportamento da *addiction*, ed il criterio 4 nello specifico rappresenta il fenomeno del *craving*, definito specificatamente come il desiderio improvviso e incontrollabile di assumere una sostanza psicoattiva (droga, alcol) o un particolare alimento.

Il criterio 5 è un criterio eziologico, che descrive il gioco d'azzardo come una soluzione, una sorta di autoterapia, per gestire problemi e difficoltà della vita o per affrontare ansie e oscillazioni dell'umore.

Il criterio 6 riguarda il fenomeno del *chasing* (rincorre la perdita) che descriveremo meglio in seguito, mentre il criterio 7 riguarda la dimensione della compromissione sociale.

I criteri 8 e 9 riguardano, invece, sia la compromissione sociale che l'uso pericoloso del giocare d'azzardo.

Nel DSM attualmente in uso oltre ai criteri diagnostici appena descritti sono previste delle specifiche di decorso o di gravità.

Per quanto riguarda il decorso, il gioco d'azzardo si può presentare come episodico ovvero con dei periodi più o meno duraturi di remissione dai sintomi o anche invece come persistente, ovvero con sintomi comuni persistentemente continuativi.

Invece le specifiche di gravità, riguardano il numero di criteri presenti, ovvero il disturbo sarà di gravità lieve se saranno soddisfatti 4-5 criteri, moderato 6-7 criteri, grave se i criteri soddisfatti saranno 8 o 9.

Da un punto di vista fenomenico Custer, in un passato non proprio recente (Custer 1984, 35), ha proposto un modello, comunque ancora attuale, rappresentante le diverse fasi vissute da un giocatore destinato a diventare un giocatore patologico.

La prima fase, definita come «vincente», riguarda le prime esperienze con il gioco. Il soggetto inizia a giocare per divertirsi, di solito in compagnia di parenti o amici; le vincite possono essere frequenti e a volte anche ricche: il soggetto inizia così, con ideazione distorta a pensare e a credere di poter guadagnare soldi in modo facile, illudendosi di essere in grado di controllare la propria giocata e di non rischiare delle conseguenze, convinto di essere in grado di interrompere il gioco in qualunque momento senza che questo possa creargli problemi di alcun tipo. Ora il gioco diventa già una dipendenza, cessa di essere ricreativo e occasionale e inizia a diventare una pratica assidua, con investimenti di denaro sempre più ingenti.

A questa prima fase segue quella cosiddetta «perdente», caratterizzata dalla presenza ossessiva e continua del pensiero di giocare che inizia ad interferire con ogni altro pensiero e attività: il gioco diventa solitario e nascosto ai più, le somme di denaro giocate si incrementano, ed il soggetto inizia a contrarre debiti per finanziare le perdite che diventano sempre più ingenti e quantitativa-

mente importanti; il soggetto inizia anche a raccontare falsità e menzogne e a celare il suo continuo giocare a familiari e ad amici: l'illusione è di riuscire ad ottenere una vincita che servirà a recuperare il denaro perso o chiesto in prestito, ma in realtà questo difficilmente si verificherà. Il giocatore non è in grado di fermarsi, travolto dal discontrollo e dal *crawing*: è a questo punto che si innesca il meccanismo del *chasing*, ovvero della rincorsa alla perdita, caratterizzato da un aumento progressivo delle giocate e dall'utilizzo crescente di denaro, nella speranza di recuperare le perdite.

Questo comportamento è progressivamente ingravescente e porterà inesorabilmente alla fase della disperazione. Le menzogne si fanno sempre meno credibili, i familiari sospettano e acquisiscono consapevolezza del problema del loro congiunto, cominciando a controllare il giocatore. I prestiti non arrivano più e il soggetto può giungere a commettere azioni illegali per procurarsi il denaro necessario alla giocata.

Oltre che da problemi economici, il soggetto è oppresso anche da problemi relazionali, sociali e familiari; anche la produttività lavorativa può risentirne. Siamo nella fase della perdita della speranza, in cui è probabile assistere a separazioni, divorzi, problemi con la giustizia e anche si può associare un malessere che può culminare in sintomi psicopatologici veri e propri (depressione) ed avere la sua acme nel tentativo di suicidio.

A tal proposito i tassi di ideazione suicidaria e tentativi di suicidio in individui con GD sono molto alti e variano rispettivamente a seconda delle casistiche e della metodologia dal 17 all'80% e dal 4 al 23%; da considerare anche che un soggetto su quattro ha effettuato almeno un tentativo di suicidio (Moghaddam 2015).

Quando il giocatore acquisisce consapevolezza del disturbo e inizia a chiedere aiuto per allontanarsi dal gioco e risolvere le sue problematiche entra nella fase critica. In questa fase il giocatore prende parte ad un percorso terapeutico, caratterizzato da interventi interdisciplinari e multidisciplinari in cui oltre a smettere di giocare, dovrà ricostruire sé stesso, ristabilire i rapporti familiari e amicali, progettare nuovi obiettivi, riprendere a lavorare, saldare i debiti contratti.

L'ultima fase è quella della crescita, la quale conclude il percorso di ricostruzione caratterizzato da un nuovo sé e da un nuovo stile di vita (Blaszczynski and Nower 2002).

Questa progressione di fasi non è però un percorso obbligato: un giocatore può fermarsi ad un livello in cui il gioco è sporadico e occasionale, oppure percorrerle tutte fino alla patologia senza risoluzione (Blaszczynski and Nower 2002).

Per continuare l'*excursus* dei percorsi che conducono al GD, la ricerca epidemiologica ha consentito di focalizzare l'attenzione sul fenomeno del gioco d'azzardo considerando i molteplici fattori che possono concorrere all'instaurarsi del comportamento problematico senza tralasciare i fattori che caratterizzano l'esperienza sociale del gioco. Le cause che provocano l'abitudine al gioco sono tante e devono essere considerate collegate alla storia personale del soggetto, alle sue esperienze di vita, alla sua personalità, all'ambiente culturale in cui il soggetto vive, alla percezione del gioco da parte dell'individuo, ecc. Dunque, generalizzando, nell'eziopatogenesi del gioco d'azzardo patologico si possono

individuare tre ordini di fattori che rivestono un ruolo fondamentale: fattori individuali, ambientali e neurobiologici.

L'insorgenza del gioco problematico o patologico non può considerarsi derivante da una singola causa, ma deve essere attribuita alla somma di più fattori presenti contemporaneamente (Martins et al. 2012).

Sembra infatti che anche fattori genetici possano influenzare la predisposizione al gioco patologico: è maggiore la probabilità che i giocatori patologici riferiscano di aver avuto genitori che a loro volta erano affetti da tale patologia. A questo va aggiunto che anche frequentare un gruppo di giocatori può influire sulla problematicità del gioco: la rete di amicizie, attraverso l'attivazione di sentimenti di condivisione, supporto e solidarietà tra membri, potrebbe favorire la messa in atto di comportamenti disfunzionali.

Pertanto, numerosi studi hanno riassunto una ulteriore ampia gamma di fattori di rischio che possono favorire il passaggio ad un comportamento patologico per GD, oltre alle caratteristiche epidemiologiche sopra menzionate, tra cui vengono annoverati il contatto con il gioco in gioventù, la perdita dei genitori, la loro separazione o divorzio o l'abbandono in età precoce del figlio, una smodata importanza ai beni materiali o finanziari.

Tra i fattori predittivi che lasciano prevedere la possibilità che si sviluppi il disturbo di gioco problematico o patologico possiamo ritrovare anche il genere maschile, una età più giovane, l'abitare in zone rurali, un basso stato socioeconomico, una esposizione precoce alle attività di gioco, la disponibilità stessa di gioco, erronee credenze sul gioco, fattori correlati all'esperienza di gioco, scarse conoscenze sulla probabilità o errori cognitivi rispetto alla vincita.

A questo punto una domanda è d'obbligo: come questi diversi fattori di rischio si relazionano tra loro o quale è il ruolo di tali relazioni nell'eziologia di GD?

Uno dei primi approcci all'integrazione di tutti questi dati, è il modello dei percorsi (Nower et al. 2013), che ha proposto l'esistenza di tre sottogruppi progressivamente più gravi di individui con GD ovvero «condizionati dal punto di vista comportamentale», «emotivamente vulnerabili» e «impulsivi-antisociali».

I giocatori d'azzardo «condizionati dal punto di vista comportamentale» si distinguono per l'assenza di caratteristiche psicopatologiche associate al GD e per essi, infatti, il gioco d'azzardo è dovuto principalmente a cognizioni distorte che riguardano la probabilità di vincere e dal cattivo processo decisionale piuttosto che per un controllo alterato. I giocatori d'azzardo invece definiti come «emotivamente vulnerabili» presentano le caratteristiche del sottotipo condizionato dal comportamento, ma presentano anche in associazione un disturbo dell'umore che precede l'insorgenza del GD, una storia di scarse capacità di *coping* e di scarsa risoluzione dei problemi, esperienze familiari problematiche ed eventi traumatici importanti nel corso della vita; i soggetti con queste caratteristiche giocano principalmente per modulare gli stati affettivi o soddisfare bisogni psicologici specifici e carenti. Gli «impulsivi-antisociali» possiedono vulnerabilità psicosociali e biologiche simili a quelle del sottotipo emotivamente vulnerabile, ma si distinguono da essi per la dimensione dell'impulsività, per la presenza di tratti e comportamenti antisociali della personalità e per un disturbo da *deficit*

di attenzione-impulsività in anamnesi, che si manifestano in gravi comportamenti disadattivi multipli, tra cui dipendenze varie e comportamenti antisociali.

Pertanto, tra i più importanti ulteriori fattori di rischio per il GD vengono annoverate le comorbidità psichiatriche, tra cui i disturbi dell'umore soprattutto il disturbo bipolare caratterizzato da una più marcata impulsività, i disturbi da uso di sostanze (i così detti SUD), l'uso di alcol, la presenza di disturbi del controllo degli impulsi, la copresenza di disturbi di personalità (soprattutto disturbo borderline di personalità), il riscontro di eventi avversi nell'infanzia, una storia familiare di GD o SUD.

Se vogliamo approfondire meglio la problematica in questione osserviamo che i risultati epidemiologici ed i dati recenti della letteratura evidenziano che la prevalenza di GD nei pazienti psichiatrici ricoverati o negli individui che hanno ricevuto un trattamento per SUD è rispettivamente del 6,9% e del 4,3% (Grant et al. 2005).

Questi dati di osservazione hanno permesso la concettualizzazione dell'ipotesi che il GD possa non essere considerato come un'unica entità nosologica, e queste e altre osservazioni di cui parleremo di seguito supportano la proposta di alcuni autori di coniare il termine *Gambling Dual Disorder* (Szerman et al. 2020).

Un ulteriore grande studio è a supporto di questa ipotesi: lo studio dall'acronimo NESARC (*National Epidemiologic Survey on Alcohol and Related Conditions*) ha documentato e osservato che il 96% delle persone con GD, quindi la pressoché totalità, ha uno o più altri disturbi psichiatrici in comorbidità, mentre il 64%, ovvero molto più della metà dei soggetti, ne ha tre o più (Cowlshaw and Hakes 2015). Da considerare inoltre che questo studio non ha preso in considerazione la eventuale comorbidità con i disturbi di personalità, e che pertanto queste percentuali potrebbero salire ulteriormente.

Altri autori e altri dati a supporto di questa ipotesi confermano che i SUD, i disturbi dell'umore, i disturbi del controllo degli impulsi, i disturbi d'ansia e altri disturbi neuropsichiatrici (ad esempio, il morbo di Parkinson nel 2,2-7%) sono particolarmente prevalenti negli individui con GD (Kessler et al. 2008; Santangelo et al. 2013).

Tali percentuali di associazione vengono anche confermate e avvalorate da altri studi epidemiologici che hanno preso in considerazione il disturbo da gioco d'azzardo online e hanno anche in questo caso confermato la coesistenza con altri disturbi mentali, tra cui ansia (92%), depressione (89%), disturbo da deficit di attenzione e iperattività (ADHD, 85%) disturbo da ansia sociale oltre che sintomi ossessivo- sintomi compulsivi (75%) (González-Bueso et al. 2018).

Ovviamente anche la concomitanza della GD con l'uso di sostanze (tabacco, alcol o cocaina) è ben consolidata: con una percentuale variabile dal 17% al 28% delle persone con GD riferiscono in concomitanza un disturbo da uso di droghe illecite o alcol (18) (Lorains, Cowlshaw and Thomas 2011).

Nonostante l'ampia conoscenza dei disturbi mentali negli individui con GD e anche se le ipotesi sono a indicazione di una diatesi biologica comune, vi è una mancanza di conoscenza sulla sequenza temporale tra GD e altri disturbi mentali (Yakovenko and Hodgins 2018).

Quali sono i dati a supporto di questa associazione clinica e fenomenica?

Storicamente, le ipotesi eziologiche associate alla GD si sono evolute con i progressi delle neuroscienze cliniche e siamo passati dalla spiegazione dell'opposizione continua a comportamenti piacevoli e rinforzanti sul sistema di ricompensa cerebrale (BRS) che produce cambiamenti neuroplastici e porta al comportamento di dipendenza a spiegazioni basate su un modello alternativo, dove la ricerca, focalizzata sull'uso compulsivo di droghe o comportamento compulsivo), va oltre i semplici meccanismi di rinforzo sulla BRS (Belin et al. 2016) e prende in considerazione l'ipotesi dei disturbi duali.

La ricerca sui disturbi duali identificherà, pertanto, persone vulnerabili, endofenotipi distintivi e tratti neurocomportamentali e clinici che predispongono gli individui all'uso compulsivo di droghe (o di comportamenti come gioco d'azzardo): stiamo passando da modelli che utilizzano diverse caratteristiche fenomenologiche e sintomatiche per definire un GD (Blaszczynski and Nower 2002) a una nuova prospettiva originata dalle neuroscienze cliniche e dalla psichiatria di precisione, che incorpora la genetica e la neurobiologia per spiegare la vulnerabilità di un individuo allo sviluppo di un disturbo duale come quello del gioco d'azzardo (Szerman and Peris 2018).

In questo senso, affrontiamo la prospettiva sul *Gambling Dual Disorder* utilizzando la psichiatria evolutiva, la configurazione del cervello, il neurosviluppo, la genetica, l'impulsività come endofenotipo.

Nonostante la convinzione comune che non esista una personalità che crea dipendenza, gli individui con dipendenza dal gioco mostrano tratti della personalità (endofenotipi), come la ricerca di sensazioni e l'impulsività.

L'impulsività emerge dall'evidenza clinica come il più importante tratto di personalità associato alla GD quindi come un indicatore di vulnerabilità allo sviluppo del disturbo stesso e quello che ha un'influenza anche sulla gravità del disturbo.

Una recente meta-analisi (Ioannidis et al. 2019) ha rivelato il riscontro di un'accresciuta impulsività nella GD e alterazioni disfunzionali in una serie di domini cognitivi (inibizione motoria, inibizione dell'attenzione, alterazione dei compiti decisionali in individui a rischio ovvero con problemi di gioco d'azzardo non completamente conclamato: pertanto anche in soggetti con problemi di gioco d'azzardo meno gravi si osserva un'elevata impulsività decisionale).

L'impulsività è anche una dimensione fenomenica osservabile in una moltitudine di situazioni psicopatologiche e rappresenta anche un sintomo fondamentale dell'ADHD.

Da un punto di vista clinico la prevalenza di ADHD negli individui con GD è del 28,8% (American Psychiatric Association 2013) e questi stessi individui che presentano comorbidità tra GD e ADHD presentano anche una maggiore prevalenza di SUD, disturbi della personalità e tentativi di suicidio.

Gli individui con GD e ADHD trascorrono più tempo di altri giocando d'azzardo anche se solo individui con una diagnosi categorica completa di ADHD, non individui con tratti sottosoglia di ADHD, sono a rischio di sviluppare problemi di gioco d'azzardo.

Secondo le classificazioni categoriche dei disturbi mentali, l'ADHD rientra nel grande capitolo dei disturbi del neurosviluppo i quali sono disturbi mentali caratterizzati da deficit dello sviluppo che si presentano durante l'infanzia, come il disturbo dello spettro autistico, la disabilità intellettiva i disturbi della comunicazione e l'ADHD (American Psychiatric Association 2013).

Da questa prospettiva, le dipendenze e altri disturbi mentali possono essere considerati disturbi del neurosviluppo. Pertanto, un disturbo che si iscrive in un contesto di disturbo duale può essere rilevato in alcuni tratti patologici dell'infanzia e dell'adolescenza. Per molti individui, i disturbi duali iniziano con l'espressione precoce di sintomi mentali, come impulsività e comportamenti di opposizione, che a loro volta sono stati associati al sistema dopaminergico e all'attività del BRS. Questi individui giovani, potenzialmente vulnerabili, con uno sviluppo cerebrale incompleto, si impegnano in comportamenti esplorativi e impulsivi che possono comportare dei rischi e se scelgono di esplorare le sostanze o il gioco d'azzardo a questa età, possono sviluppare una risposta più forte a tali comportamenti, portando appunto ad un disturbo duale (Leyton and Vezina 2014).

Studi recenti hanno scoperto che l'im maturità dei sistemi monoaminergici corticali frontali e sottocorticali, che è alla base dell'impulsività adolescenziale, può portare a una maggiore vulnerabilità ai comportamenti di dipendenza (ad esempio, GD) (Chambers and Potenza 2003).

Dal punto di vista evolutivo, il cervello umano ha sviluppato circuiti per far fronte all'obiettivo vitale della sopravvivenza, come la ricerca di cibo e acqua, il sesso, l'allevamento e l'esplorazione del territorio, ma anche abilità per l'interazione sociale e l'attività ricreativa (ad esempio, il gioco).

Tutti questi comportamenti sono divertenti e rappresentano esperienze piacevoli con un alto valore di ricompensa che attivano il sistema di ricompensa del cervello. Una parte importante della storia evolutiva dell'umanità è caratterizzata dallo sviluppo di un 'cervello sociale' che supporta una varietà di meccanismi emotivi e cognitivi.

Questi meccanismi possono diventare disfunzionali, a causa di fattori genetici e/o ambientali, e possono conseguentemente portare a cambiamenti psicopatologici.

Tutti questi comportamenti gratificanti necessari per la sopravvivenza si basano sul BRS e, da una prospettiva evolutiva, il gioco d'azzardo e gli altri comportamenti di dipendenza possono risultare dall'interazione di antichi circuiti e sistemi cerebrali evolutivi (progettati per promuovere la ricerca di ricompense naturali, quelle a cui abbiamo precedentemente fatto riferimento) e contesti attuali o ambienti favorenti, dove sostanze e comportamenti di abuso sono facilmente reperibili.

Pertanto, in modo sovrapponibile alle dipendenze da sostanze, il GD può essere considerato una conseguenza dell'interazione tra una vulnerabilità genetica e fattori ambientali, in grado di produrre cambiamenti adattativi duraturi nella funzione BRS: solo una minoranza di individui che provano effetti piacevoli da gioco d'azzardo, cibo, sesso o shopping sviluppa comportamenti problematici o ne diventa dipendente.

Da un punto di vista biologico il BRS è associato a sistemi biologici fondamentali (colinergico, oppioide, endocannabinoide e nicotinico), legati alla sopravvivenza e sottende funzioni mentali, che, se alterate, possono dare origine a diversi disturbi mentali compreso il GD: infatti gli individui che sono dipendenti dal gioco d'azzardo mostrano una sintomatologia clinica correlata con reperti neurobiologici che indicano compromissione funzionale della corteccia prefrontale (PFC) e deficit del BRS ovvero minore memoria di lavoro e capacità decisionale, riduzione della funzione visiva e uditiva.

In relazione al dibattito sul fatto che il *deficit* di dopamina nel BRS sia una conseguenza del gioco d'azzardo o sia dovuto a un deficit preesistente del sistema dopaminergico/cortico-limbico (ovvero, BRS), alcuni autori propongono che il deficit dopaminergico sia preesistente negli individui con tratti fenomenici di impulsività. In effetti, le persone non impulsive mostrano buona resilienza allo sviluppo del gioco d'azzardo che crea dipendenza.

In letteratura negli studi sull'uomo, una affettività positiva è stata associata alla disponibilità del recettore D2 della dopamina (di controlli sani) e alla resilienza ai SUD (Volkow et al. 2011), mentre studi su modelli animali hanno dimostrato che i ratti impulsivi mostrano livelli più bassi di recettori D2 nello striato rispetto ai ratti non impulsivi (Dalley et al. 2007).

Questa evidenza supporta la ipotesi di un deficit preesistente del sistema dopaminergico/cortico-limbico all'esordio del GD.

Anche il processo decisionale è una componente essenziale della nostra vita ed è stato osservato come disfunzionale in una moltitudine di condizioni psichiatriche tra cui disturbo del controllo degli impulsi, schizofrenia e altri disturbi psicotici, disturbo bipolare, ADHD e alcune dipendenze, incluso il GD. Una vasta rete cerebrale che coinvolge il BRS, la corteccia prefrontale (PFC), l'amigdala e il nucleo accumbens viene attivata per ottenere un processo decisionale efficiente, mentre nel caso in cui queste aree presentassero dei deficit la risultante sarebbe una alterazione del processo decisionale sopra descritto come in effetti è stato osservato e descritto in vari modelli alla base del GD (Pittaras et al. 2016).

In letteratura, oltre al coinvolgimento del sistema dopaminergico, vi sono anche prove crescenti sull'importante ruolo della disregolazione del sistema oppioide endogeno del sistema endocannabinoide e del sistema del recettore nicotinico dell'acetilcolina (nAChR) nella fisiopatologia del GD.

Studi recenti indicano che gli individui con GD mostrano una relativa intolleranza al dolore che coinvolgerebbe il sistema oppioide endogeno (Pittaras et al. 2016).

Inoltre, l'attivazione cronica dei recettori dei cannabinoidi (CB1) è associata alla compromissione del processo decisionale, ed è pertanto noto che la disfunzione del sistema endocannabinoide endogeno sia anche per questo implicata nel GD (Ferland et al. 2018).

Anche il sistema nAChR a livello della corteccia prefrontale è importante per il processo decisionale. Uno studio su animali con un modello murino privo del sistema nAChR ha evidenziato il suo ruolo cruciale per la regolazione dell'equilibrio di eccitazione e inibizione nella corteccia prefrontale e nell'ippocampo e per i processi decisionali, da qui il suo coinvolgimento nella patogenesi del GD.

A conclusione di questa breve rassegna clinica, fenomenica e biologica sul GD, prima dipendenza comportamentale inscritta nella attuale nosografia e descritta con le stesse caratteristiche delle dipendenze da sostanze, possiamo affermare di quanto il gioco d'azzardo, un comportamento importante nel contesto dell'evoluzione umana, in una prospettiva dimensionale, può essere collocato lungo un continuum all'estremità del quale si situa appunto il comportamento patologico. Dalla letteratura si evincono considerazioni che evidenziano anche la difficoltà di concettualizzare il GD come una singola entità nosologica, ma gli individui con GD esprimerebbero una sindrome complessa caratterizzata da molteplici sintomi psicopatologici e diversi fenotipi che sono correlati a disfunzioni neurobiologiche dei sistemi e dei circuiti cerebrali che, coinvolti anche in altri disturbi mentali, e da qui viene coniato il termine di disturbi duali. L'identificazione degli altri disturbi mentali non dovrebbe essere limitata alle categorie diagnostiche del DSM-5, ma piuttosto affrontata da una prospettiva transdiagnostica, includendo tratti di personalità come l'impulsività. In questo breve capitolo, abbiamo riassunto i dati delle disfunzioni neurobiologiche che sono alla base del Gambling Dual Disorder da un punto di vista transdiagnostico, per delineare come il gioco d'azzardo si trasformi in dipendenza. Abbiamo anche rilevato l'importanza del modello di evidenziare specifici fenotipi e endofenotipi che descrivono il concetto di Gambling Dual Disorder come disturbo del cervello e dello sviluppo neurologico. Questa ampia visione di inquadramento diagnostico sarà fondamentale per il trattamento del disturbo nell'ottica della psichiatria di precisione.

#### Riferimenti bibliografici

- American Psychiatric Association. 2013. *Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders*, 5th Ed. Washington, DC: APA. <<https://www.psychiatry.org/psychiatrists/practice/dsm>>.
- Belin, David, et al. 2016. "In search of predictive endophenotypes in addiction: insights from preclinical research." *Genes Brain and Behavior* 15, 1: 74-88. <https://doi.org/10.1111/gbb.12265>
- Blaszczynski, Alex, and Lia Nower. 2002. "A pathways model of problem and pathological gambling." *Addiction* 97, 5: 487-99. <https://doi.org/10.1046/j.1360-0443.2002.00015.x>
- Blum, Kenneth, et al. 2018. "Our evolved unique pleasure circuit makes humans different from apes: reconsideration of data derived from animal studies." *Journal of Systems and Integrative Neuroscience* 4: 1-7. <https://doi.org/10.15761/JSIN.1000191>
- Chambers, Andrew R., and Marc N. Potenza. 2003. "Neurodevelopment, impulsivity, and adolescent gambling." *Journal of Gambling Studies* 19: 53-84. <https://doi.org/10.1023/A:1021275130071>
- Cowlishaw, Sean, and Jahn K. Hakes. 2015. "Pathological and problem gambling in substance use treatment: Results from the National Epidemiologic Survey on Alcohol and Related Conditions (NESARC)." *The American Journal on Addictions* 24, 5: 467-74. <https://doi.org/10.1111/ajad.12242>
- Custer, Roy L. 1984. "Profile of the pathological gambler." *The Journal of Clinical Psychiatry* 45, 12: 35-38. <<https://psycnet.apa.org/record/1985-28307-001>>.



- Dalley, Jeffrey W., et al. 2007. "Nucleus accumbens D2/3 receptors predict trait impulsivity and cocaine reinforcement." *Science*. 315: 1267-70. <https://doi.org/10.1126/science.1137073>
- Echeburúa, Enrique, et al. 2009. *Adicción a las nuevas tecnologías en adolescentes y jóvenes*. Madrid: Ediciones Pirámide.
- Ferland, Jacqueline-Marie N., et al. 2018. "Examination of the effects of cannabinoid ligands on decision making in a rat gambling task." *Pharmacology, Biochemistry and Behavior* 170: 87-97. <https://doi.org/10.1016/j.pbb.2018.05.012>
- González-Bueso, Vega, et al. 2018. "Association between internet gaming disorder or pathological video-game use and comorbid psychopathology: a comprehensive review." *International Journal of Environmental Research and Public Health* 15, 4: 668. <https://doi.org/10.3390/ijerph15040668>
- Grant, Jon E., et al. 2005. "Impulse control disorders in adult psychiatric inpatients." *The American Journal of Psychiatry* 162, 11: 2184-88. <https://doi.org/10.1176/appi.ajp.162.11.2184>
- Griffiths, Mark, Kuss Daria, Pontes Halley M., and Joel Billieux. 2016. "Where do gambling and internet "addictions" belong? The status of "other" addictions." In *The SAGE Handbook of Drug & Alcohol Studies Biological Approaches*, edited by Kim Wolff, Jason White, and Steven Karch, 446-70. London: SAGE Publications Ltd. <<https://uk.sagepub.com/en-gb/eur/the-sage-handbook-of-drug-alcohol-studies-volume-2/book243830>>.
- Ioannidis, Konstantinos, et al. 2019. "Impulsivity in Gambling Disorder and problem gambling: a meta-analysis." *Neuropsychopharmacology* 44.8: 1354-61. <https://doi.org/10.1038/s41386-019-0393-9>
- Kessler, R. C., et al. 2008. "DSM-IV pathological gambling in the national comorbidity survey replication." *Psychological Medicine* 38, 9: 1351-60. <https://doi.org/10.1017/S0033291708002900>
- Leyton, Marco, and Paul Vezina. 2014. "Dopamine ups and downs in vulnerability to addictions: a neurodevelopmental model." *Trends in Pharmacological Sciences* 35: 268-76. <https://doi.org/10.1016/j.tips.2014.04.002>
- Lorains, Felicity K., Cowlshaw Sean, and Shane A. Thomas. 2011. "Prevalence of comorbid disorders in problem and pathological gambling: systematic review and meta-analysis of population surveys." *Addiction* 106, 3: 490-98. <https://doi.org/10.1111/j.1360-0443.2010.03300.x>
- Martins, Silvia S., et al. 2012. "Environmental influences associated with gambling in young adulthood." *Journal of Urban Health* 90: 130-40. <https://doi.org/10.1007/s11524-012-9751-1>
- Moghaddam, Jacqueline F., et al. 2015. "Suicidal ideation and suicide attempts in five groups with different severities of gambling: Findings from the National Epidemiologic Survey on Alcohol and Related Conditions." *The American Journal on Addictions* 24, 4: 292-98. <https://doi.org/10.1111/ajad.12197>
- Nower, Lia, et al. 2013. "Subtypes of disordered gamblers: results from the National Epidemiologic Survey on Alcohol and Related Conditions." *Addiction* 108, 4: 789-98. <https://doi.org/10.1111/add.12012>
- Pittaras, Elsa Cecile, et al. 2016. "Neuronal nicotinic receptors are crucial for tuning of e/I balance in prefrontal cortex and for decision-making processes." *Front Psychiatry* 7: 171. <https://doi.org/10.3389/fpsy.2016.00171>
- Potenza, Marc N., Balodis Iris M., Derevenky Jeffrey, Grant Jon E., Petry Nancy M., Verdejo Garcia Antonio, and Sarah W. Yip. 2019. "Gambling Disorder." *Nature Review Disease Primers* 5, 51: 1-21. <https://doi.org/10.1038/s41572-019-0099-7>

- Santangelo, Gabriella, et al. 2013. "Pathological gambling in parkinson's disease. A comprehensive review." *Parkinsonism Related Disorders* 19, 7: 645-53. <https://doi.org/10.1016/j.parkreldis.2013.02.007>
- Szerman, Nestor. 2002. "Nosología. Clínica de los trastornos por impulsividad." *Psiquiatr. Biol.* 9: 1-9. <<https://www.fundacionlilly.com/impulso-medicina/medes>>.
- Szerman, Nestor, and Lola Peris. 2018. "Precision psychiatry and dual disorders." *Journal of Dual Diagnosis* 14, 4: 237-46. <https://doi.org/10.1080/15504263.2018.1512727>
- Szerman, Nestor, et al. 2020. "Gambling Dual Disorder: A Dual Disorder and Clinical Neuroscience Perspective." *Front Psychiatry* 11. <https://doi.org/10.3389/fpsy.2020.589155>
- Volkow, Nora D., et al. 2011. "Positive emotionality is associated with baseline metabolism in orbitofrontal cortex and in regions of the default network." *Molecular Psychiatry* 16, 8: 818-25. <https://doi.org/10.1038/mp.2011.30>
- Yakovenko, Igor, and David C. Hodgins. 2018. "A scoping review of co-morbidity in individuals with disordered gambling." *International Gambling Studies* 18, 1: 143-72. <https://doi.org/10.1080/14459795.2017.1364400>



# Da Pascasius al *Brain Disease*. Per una storia dei paradigmi del *gambling*

Mauro Croce

**Abstract:** From the first manual on the treatment of gamblers in 1561 to the present day, what has changed? Through the presentation of the main interpretative models that have followed, the contribution aims to offer a critical reflection around evolution of the definition of pathological gambling syndrome until the current definition of the DSM-5 trying to highlight what economic and cultural elements have influenced the different interpretations.

**Keywords:** Pathological Gambling, Pascasius, Custer, Diagnostic, Statistical Manual

**Sommario:** 1. 1561: *ALEA. De curanda ludenti in pecuniam cupiditate*. Il primo manuale per il trattamento dei giocatori patologici 27; 2. 1784: La malattia dell'*addiction*: Benjamin Rush 30; 3. L'inconscio. Freud e Bergler 31; 4. Dal Gambler al Gamer: la legalizzazione del gioco 33; 5. La carriera del giocatore 34; 6. 1980. Il *Pathological Gambling* e il DSM 36; 7. La costruzione del Gambling Disorder 38; 8. Esiste una relazione tra offerta di gioco e sviluppo di problematicità? 41; 9. Malattia della società o malattia del cervello? 44; Riferimenti bibliografici 45

1. 1561: *ALEA. De curanda ludenti in pecuniam cupiditate*. Il primo manuale per il trattamento dei giocatori patologici

Che gli uomini sin dall'antichità abbiano conosciuto e praticato il gioco d'azzardo è cosa alquanto nota. Così come noti e documentati sono i vari tentativi introdotti nel corso del tempo per controllare il fenomeno, inibirlo o ridurre i costi sociali. E questo, come ben ricorda Gherardo Ortalli, «tra divieti, concessioni, gestioni in proprio, fra istanze moralistiche, tra preoccupazioni per il bene e l'ordine pubblico, tra controllo esercitato in vista di una ordinata gestione di un ambito equivoco e delicato [...] e infine possibilità di lucrare» (Ortalli 1997, 33). Note sono poi le punizioni e le condanne inflitte ai giocatori così come la posizione della Chiesa prima e dopo il *Non dat deus ludere, sed diabolus*. «Se ne discute nelle opere di teologia così come nella trattatistica economica, tanto nella letteratura penitenziale quanto in quella omiletica; è un argomento che suscita i commenti dei giurisperiti, siano essi esperti di diritto romano o di quello canonico, e trova spazio perfino nei testi di natura filosofica» (Ceccarelli 2003, 11). Meno conosciuta è invece la storia delle cure per i giocatori. Curioso, tuttavia, il tentativo ricordato da Plutarco, di sostituire

Mauro Croce, Università della Valle d'Aosta, Italy, m.croce@univda.it, 0000-0002-3337-8182

Referee List (DOI 10.36253/fup\_referee\_list)

FUP Best Practice in Scholarly Publishing (DOI 10.36253/fup\_best\_practice)

Mauro Croce, *Da Pascasius al Brain Disease. Per una storia dei paradigmi del gambling*, © Author(s), CC BY-SA 4.0, DOI 10.36253/979-12-215-0444-6.05, in Mario Perini (edited by), *Il gioco d'azzardo: una prospettiva multidisciplinare. Atti del convegno tenutosi presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Siena il 1° dicembre 2023*, pp. 27-49, 2024, published by Firenze University Press and USiena PRESS, ISBN 979-12-215-0444-6, DOI 10.36253/979-12-215-0444-6

una pratica di azzardo con una specie di dama (Porcheddu 2016, 38). Anticipazione delle contemporanee strategie di «*harm reduction*» (Vakharia 2024) se non addirittura una disintossicazione graduale o un «trattamento sostitutivo» similmente a quanto avviene ad esempio con l'utilizzo del metadone in sostituzione dell'eroina (Noble and Nicolas 2019). Questo probabilmente sulla base del presupposto che i giochi di alea (ove il risultato è definito dal caso e non dalla abilità del giocatore) sono ritenuti – con buona ragione – a maggior rischio di sviluppare forma di compulsività, a differenza dei giochi di *agon* (ove l'esito è in relazione alla abilità del giocatore).

Dobbiamo però attendere il sedicesimo secolo per trovare il primo manuale organico sui modi per redimere i peccatori o, come diremmo oggi, per 'trattare i pazienti affetti da disturbo da gioco d'azzardo'. Si tratta di *ALEA. De curanda ludenti in pecuniam cupiditate*, testo edito in latino da tal Pascasius Justus nel 1561. Le scarse e contraddittorie informazioni che possiamo trovare sull'autore riferiscono di un brillante studente di origine fiamminga nelle università di Roma, Bologna, Padova e Pavia, a sua volta apprezzato medico ricevuto da principi e corti illustri. Sennonché l'attrazione e la passione per il gioco risulteranno per lui fatali ed a nulla gli serviranno preghiere e voti quando supplicherà con insistenza l'assoluto di rimuovergli questa malattia dello spirito. Ecco allora, da studioso quale era, la necessità di comprendere, affrontare e trovare le cure per superare l'impulso a giocare (Valleur et Nadeau 2014). Necessità che lo porterà a scrivere un trattato indirizzato ai suoi colleghi medici ma che, per certi aspetti, può costituire anche una specie di guida per i pazienti stessi anticipando in tal modo i manuali di self-help oggi tanto in voga. Ma come viene diagnosticata da parte di Pascasius la «malattia dell'azzardo» e cosa viene proposto per affrontarla? Alcune osservazioni ed intuizioni appaiono non solo originali ma anche del tutto attuali. L'incapacità di resistere alla attrazione distruttiva verso il gioco viene liberata da significati ed interpretazioni magiche o demoniache ed i giocatori non sono descritti quali viziosi, peccatori o degenerati. Il loro comportamento è invece inteso e descritto come una vera e propria forma di *addiction* con osservazioni del tutto attuali rispetto alla comorbidità, alle similitudini ed alle interazioni con altre forme di *addiction* (Carnes, Murray and Charpentier 2004). «Il confronto con la passione amorosa è sempre presente nel testo. Così come il confronto degli effetti del gioco con gli effetti del vino» (Nadeau et Valleur 2014, 42). Ma di cosa si tratta secondo Pascasius? Si tratta di passioni. Come quella amorosa ben nota e descritta da tempo, le cui drammatiche conseguenze sono state oggetto di testi letterari ed anche trattati medici. E cosa, se non la passione, deborda la ragione e la volontà e rappresenta la tipica frattura delle patologie da *addiction* tra volontà e desiderio: tra ciò che una parte di me mi dice che non devo fare ed un'altra parte non riesce a non fare? Si tratta di un fuoco. Il fuoco tipico dell'ira, l'amore e la speranza, tutti gli altri disturbi dell'anima che infiammano il corpo. Ma come 'raffreddare' questi soggetti? Pascasius ci mette in guardia da facili riduzionismi o futili strategie di controllo del sintomo se non vanno alla radice del problema. «Che nessuno trovi sorprendente che, dopo aver spiegato a lungo che il desiderio ardente di giocare d'azzardo per denaro nasce in uomini

ai quali la natura ha dato un temperamento così caldo che il loro sangue sembra talvolta gonfiarsi come sotto l'effetto del vino, noi dovremmo ora prescrivere un trattamento come se avessimo dimenticato le cause del male, o che dovremmo proporre farmaci da applicare alla mente, come se non sapessimo nulla di medicina!» (Nadeau et Valleur 2014, 151). Si tratta invece di comprendere la ragione profonda. E quale trattamento proporre alla incapacità nel controllare le proprie passioni che oggi noi definiamo attraverso concetti quale impulsività o discontrollo degli impulsi? Come poter curare questi soggetti? Pascasius lo dice con molta chiarezza: attraverso la «parola». «Noi affermiamo quindi chiaramente che questo “raffreddamento” può essere portato agli uomini soprattutto attraverso la parola – la “la parola domatrice dell’anima” come ha ben detto il buon poeta – oppure il giudizio e la riflessione intellettuale» (Nadeau et Valleur 2014, 152). Nonostante il giocatore si senta posseduto da una forza più grande di lui, questa forza non è né satanica né insuperabile e «così come tutti quelli che sono collegati all'errore della credulità, rimangono finché la mente è tenuta nell'errore, e bruciano profondamente tutto il cuore». È necessario che il paziente si confronti, come diremmo ora (Lindberg, Clark and Bowden-Jones 2014), con i suoi pensieri erronei, le sue distorsioni cognitive, modifichi il suo stile di vita e sia consapevole che è sempre vulnerabile alle ricadute. Sempre secondo Pascasius sono numerosi gli esempi di parole che possono agire mettendo fine ad uno stato passionale e quindi ‘raffreddando’ il corpo. Questo effetto è innanzitutto ottenuto grazie all'appello alla ragione, alla riflessione, all'intelligenza. «Si tratta di mettere fine alla illusione del guadagno, alla credenza che si possa controllare l'azzardo». «Perché la speranza di guadagnare per caso, un'idea fissa che viene spazzata via dal dubbio, non si basa su nessun motivo razionale, ma solo su una fiducia giovanile, straripante e chimerica, e nasce da una natura troppo infiammata». In questo senso Pascasius anticipa i trattamenti di tipo cognitivo comportamentale, che attualmente si presentano quale intervento principe nel gioco d'azzardo (Higueruela-Ahijado et al. 2023), dove ad esempio la ‘rottura’ del concetto di «illusione di controllo» e delle distorsioni cognitive costituisce il cardine del cambiamento (Sylvain, Ladouceur and Boisvert 1997). Ed ancora Pascasius «non appena la mente viene istruita nella verità, tutto il disordine dell'errore viene rapidamente rimosso, i disturbi cessano in brevissimo tempo, e molto rapidamente l'intero comportamento del corpo si trasforma. Allo stesso modo, il gioco intrapreso sulla base di una stupida credenza e sostenuto da una speranza credulona non smette di bruciare finché si crede con tutto il cuore e la mente in un destino prospero, e si fanno sciocamente previsioni temerarie». Questo però non è sufficiente per Pascasius. Il giocatore dovrà anche sapere che la realtà stessa del guadagno appartiene alla dimensione della falsa morale in quanto si tratta di accaparrarsi di denaro di altri senza meritarselo. Di peccato *cupiditatis* finalizzato all'arricchimento si tratta: *Factus principalis spe lucri*. Due sono quindi gli assi del trattamento. Il primo, coerente con le nostre attuali terapie cognitive fa leva sulla razionalità, il secondo sulla parte morale. Se il mettere in campo la parola quale principale dispositivo terapeutico può costituire tuttora una dimensione eretica o inefficace, possiamo immaginare quale portata straordinaria e rivoluzionaria

possa avere avuto, in un'epoca in cui la medicina stessa, di cui Pascasius era un pur autorevole rappresentante, aveva ben altri strumenti e pratiche in repertorio, quali ad esempio purghe, somministrazione di sangue, piante medicinali, salassi, lavaggi intestinali, o così come vivi e diffusi erano anche trattamenti basati su credenze popolari o su base religiosa anche di tipo esorcistico trattandosi di soggetti governati dal diabolico, per non parlare poi di punizioni, umiliazioni o privazioni di varia natura. Ma che ne sarà del paziente una volta la passione sia stata distrutta da una grave perdita o da qualche altra causa? Che succede una volta che il delirio è stato represso? Anche in questo caso Pascasius si presenta come uno studioso moderno, conoscitore della clinica ed anche, evidentemente di sé stesso. Non possiamo aspettarci soluzioni magiche e definitive. Pascasius appare consapevole che si potrà domare la nostra *addiction* ma non si potrà sconfiggerla. Sembra infatti che egli non consideri la possibilità di una guarigione definitiva essendo ben consapevole del rischio di ricaduta. Il giocatore infatti dovrà rimanere vigile tutta la vita per rimpiazzare le sue false idee con delle cognizioni più realistiche ed adattive. È lo stesso concetto utilizzato attualmente dai gruppi di auto aiuto basati sul modello dei 12 passi.

## 2. 1784: La malattia dell'*addiction*: Benjamin Rush

Sarà però con la pubblicazione di *An Inquiry Into the Effect of Ardent Spirits Upon the Human Body and Mind* di Benjamin Rush (1784) nel 1784 che le *addiction* – e nello specifico l'alcol – diventeranno oggetto di uno sguardo illuministico che cercherà di superare concetti quali vizio, peccato o possessione. Di malattia si tratterebbe invece. Anzi, di un'odiosa malattia. «This odious disease by that name it should be called». E chi meglio di Benjamin Rush – considerato il padre della psichiatria nordamericana – poteva incarnare l'alleanza tra la scienza moderna e l'umanesimo democratico in un periodo storico che vedeva la fine di un mondo imprigionato nel pensiero dalla religione e l'affermarsi dell'idea che la libertà di ogni nazione e di ogni individuo possano essere valori universali. Profondo antischiavista, firmatario della dichiarazione di indipendenza ed amico di Benjamin Franklin, Rush sarà mosso da questi ideali. «Affinché le dipendenze potessero divenire malattie era quindi necessario che la libertà divenisse un valore e che ogni individuo fosse una preoccupazione importante. Ma era ovviamente anche necessario, in quanto gli sviluppi della scienza lo richiedevamo, potere considerare il corpo umano in maniera oggettiva» (Valleur 2009, 25). «In un clima culturale che reclamerà una posizione oggettiva e razionale nei confronti del corpo umano, del ricorso ai piaceri, dell'uso di droghe e dei comportamenti che creano voluttà, nascerà quindi la «malattia della dipendenza»» (Croce 2012d, 145). Di questa malattia verranno descritti i sintomi ed anche proposto uno strumento per valutarne la gravità: il termometro dell'intemperanza (Croce 2012a). Una scala di graduazione che da un lato indica il tipo di bevanda e dall'altro le conseguenze derivanti dall'uso. La parte superiore vede la birra, quindi il vino ed a scendere i distillati. Sul lato opposto si trovano invece i sintomi quali allegria, ebbrezza, violenza, il disordine familiare, e quindi la morte.

Il passaggio dalla temperanza all'intemperanza si incontra tra il punch leggero ed il punch forte. Lo strumento non è poi scevro da ingenuità e raccomandazioni paradossali. A coloro che non possono vivere senza stimolanti (i contadini ed in generale chi fa lavori di fatica, le persone costituzionalmente deboli e le donne) si suggerisce di utilizzare fortificanti meno nocivi degli spiriti quali ad esempio il vino (come fanno i contadini francesi), oppure la birra, il the, il caffè ed anche l'oppio. Ci troviamo all'interno di un paradigma che vede tutto il potenziale di rischio e di danno nella sostanza. Una visione che successivamente ispirerà e sosterrà le campagne proibizioniste. Il termometro rappresenta il tentativo della medicina di trovare un metodo scientifico, misurabile, oggettivabile per potere portare il proprio sguardo ed il proprio metodo in un campo altrimenti lasciato alla morale, alla religione, alla Legge. Tuttavia, nonostante gli sforzi nel cercare fattori biologici, oggettivi e misurabili, anche oggi retaggi di natura morale e religiosa rischiano di permanere tra le pieghe degli sguardi clinici, impedendo o limitando la comprensione di alcune patologie altrimenti non reificabili. Una invisibile contaminazione tra scienza, morale e religione che riflette una complessità insita nella pratica medica, dove gli aspetti oggettivi della malattia si intrecciano con le dimensioni soggettive e culturali, mantenendo così viva una dialettica che, pur evolvendosi nel tempo, rischia di continuare a influenzare profondamente anche la medicina contemporanea. Basti pensare come dal concetto di "assuefazione" si è passati al concetto di "dipendenza" per arrivare all'attuale concetto di addiction. Termine derivante dal latino "addictus" che, rimandando alla punizione per debitori insolventi, suggerisce l'idea di colpa o di moralità associata alla dipendenza e di conseguente punizione. Giudizio morale, secondo Egan (1974), che, rispetto ai giocatori d'azzardo, sarebbe presente non solo nella opinione pubblica ma anche tra gli studiosi ed i clinici condizionando inconsapevolmente la relazione con i propri pazienti. Dal termometro della intemperanza di Rush il paradigma medico troverà nel secolo successivo da parte di Gerolamo Caramanna, un medico italiano, una interpretazione del ricorso al gioco d'azzardo su base biologica (De Sanctis Ricciardone, 1994). Estimatore di Lombroso, Caramanna isolerà tre "specie" di giocatori osservando in quelli "per passione" un ricorso al gioco non al fine di divertirsi o nella speranza di un guadagno ma quale risposta ad un istinto. Sarà quindi nel corpo che andrà cercata la ragione della sua dissipazione. Il confronto tra Rush e Caramanna offre una prospettiva interessante: mentre Rush si focalizza sugli effetti delle sostanze come l'alcol, Caramanna si interessa alla predisposizione genetica introducendo l'idea di un "giocatore nato" e spostando l'attenzione dalla sostanza al soggetto. Questa visione anticipa una concezione che oggi potrebbe trovare paralleli nelle neuroscienze, dove si cercano di comprendere le basi biologiche e genetiche del comportamento patologico.

### 3. L'inconscio. Freud e Bergler

È con Freud che il gioco d'azzardo acquista una nuova dimensione ed attenzione interpretativa nel campo della psicopatologia. E questo grazie al saggio



dedicato a Dostoevskij, un caso straordinario di dialettica tra annientamento personale ed attività creativa, che Freud (1978) pubblicherà nel 1928. Secondo l'interpretazione psicoanalitica lo scrittore si sarebbe identificato proiettivamente con l'omicida del padre, persona violenta ed autoritaria, il quale verrà ucciso quando il giovane Fëdor era adolescente. L'aver disprezzato il padre a tal punto da desiderarne la morte porterà il giovane a sviluppare un tormentoso senso di colpa ed un bisogno inconscio di punizione. Senso di colpa verso l'esterno (sotto forma di impulsività aggressiva e sadismo) e verso sé stesso sotto forma di autopunizione e masochismo). In questa chiave il ricorso al gioco dello scrittore sarebbe pertanto interpretabile come esito di un conflitto intrapsichico ed espressione di una copertura per sensi di colpa di altra origine ben più intollerabili per la coscienza morale del soggetto. Secondo Freud sarebbe anche presente una equivalenza simbolica fra gioco e masturbazione dove «l'irresistibilità della tentazione», i solenni proponimenti mai mantenuti di non farlo mai più, il piacere che stordisce e la cattiva coscienza che ci si sta rovinando si conserverebbero immutati nel «gioco sostitutivo». L'interpretazione psicoanalitica troverà poi in Edmund Bergler un importante sviluppo. Innanzitutto, egli cercherà di indicare elementi utili a diagnosticare chi è un giocatore patologico in considerazione che «not everyone that gambles is a gambler». A differenza del giocatore sporadico definito *Sundaygambler* (giocatore della domenica) si tratta di un soggetto per il quale il gioco preclude ogni altro interesse e che insiste nel continuare a giocare nonostante le evidenti perdite. Questo perché vi è in lui la certezza che prima o poi sarà ricompensato in quanto è come se avesse stipulato «un contratto con il Fato che permette [...] di essere al di sopra di ogni obiezione ed argomento logico» (Bergler 1974, 252-53). Tuttavia, nonostante il ricorso al gioco sia mascherato e giustificato dalla speranza della vincita, il vero progetto sarebbe masochistico. Del resto, giocare con il destino, pretendendo megalomaniacamente di controllarlo, non si può che concretizzare in un fallimento. Ma il giocare è anche rinnegamento del principio della realtà ed in tale rinnegamento il giocatore esprime la propria aggressività nevrotica contro chi lo ha posto di fronte alla realtà. Perdendo semplicemente, paga il fio per questa aggressività. Importante per Bergler è poi il concetto di *thrill* (brivido) ovvero quella «piacevole sensazione di dolore» (*pleasurable painful tension*), di incertezza, che il giocatore cercherebbe e che lo differenzerebbe dal resto delle persone che cercano di evitare le situazioni di tensione. A tal proposito Bergler riporta il caso di un suo paziente il quale, conoscendo in anteprima i risultati di un gioco truccato che gli avrebbe permesso di vincere e guadagnare senza alcun rischio, racconterà al proprio psicoanalista come questo in realtà non lo attragga, non lo interessi, non lo affascini, non lo intrighi. Quale rischio vi è infatti se vi è la garanzia del guadagno? Dove sta il brivido che si vive nel magico momento di attesa tra la puntata e l'esito? Una tensione allo stesso tempo *piacevole* – derivante della megalomania infantile – e *dolorosa* «in relazione con l'attesa della punizione per la colpa commessa». E «l'attesa del verdetto del fato», sempre secondo Bergler, non sarebbe altro che il richiamo, a livello inconscio, del tempo che

intercorre «tra la perpetuazione di un qualche misfatto infantile e l’attesa del relativo castigo» (Bergler 1974, 31). Ma il Bergler merita una riflessione ulteriore per via del suo impegno nel convincere i legislatori e gli uomini di legge del fatto che i giocatori che si trovavano di fronte non erano peccatori, uomini viziosi o criminali ma nevrotici bisognosi di cure. Volendo rivolgersi agli studiosi di diritto, egli infatti nel 1943 (Bergler 1943) pubblicherà in una rivista di criminologia – e non di psichiatria o di psicoanalisi – un articolo dal titolo alquanto esplicito: «Il giocatore. Un nevrotico incompreso» (*The Gambler. A Misunderstood Neurotic*). Non fu però semplice convincere legislatori e giudici del fatto che questi giocatori che avevano compiuto un reato lo avevano fatto a causa di fantasie infantili che li portavano a distruggere la propria vita. E pertanto proporre loro, anziché scontare il loro reato in prigione, di raccontare i loro sogni ad uno psicoanalista. Il gioco d’azzardo era inoltre a quei tempi – con alcune eccezioni quali Las Vegas – una attività illegale. Pertanto, come ricorda Brian Castellani (2000) chiunque si fosse fatto beccare a giocare d’azzardo sarebbe stato considerato un criminale.

#### 4. Dal Gambler al Gamer: la legalizzazione del gioco

A partire dagli anni ’60 la legalizzazione del gioco d’azzardo avrà negli Stati Uniti un grande impulso. Il *business* è forte e l’industria del gioco non può farsi sfuggire questa opportunità cercando di dimostrare che l’indotto derivante potrebbe essere un importante sostegno per molte comunità in crisi economica anche grazie a generose donazioni. Sarà però necessario commissionare studi e ricerche il cui assunto di base, come ricorda Goodman (1995) è sempre lo stesso: «Con così tante richieste non soddisfatte (*untapped*) di gioco d’azzardo nel paese, e con così poche disponibilità di gioco i risultati economici dell’espansione del gioco non possono che essere positivi». Del resto, il modello liberale non può accettare che la Legge, la morale, la religione pongano freni alla libertà individuale, al libero mercato, all’imprenditoria. La parola d’ordine è “*business is business*”: il gioco può portare guadagni, investimenti, turismo. I problemi morali, religiosi, medici, legali vanno messi da parte. Grazie poi alla legalizzazione del gioco si potrà sconfiggere la criminalità. Che questo non sia stato dimostrato e vi siano studi ed analisi che dimostrano il contrario, non ha importanza (Croce 2005; Croce e Sbaragli 2022; Croce, Fiasco e Sbaragli 2022; Sciarrone, Esposito e Picarella 2023). L’importante è affermarlo. Ma l’operazione portata avanti dall’industria del gioco non si limita a questo. Ci troviamo davanti ad una azione su più fronti. L’immagine del giocatore dovrà cambiare e ci si dovrà liberare di un pregiudizio di disvalore che lo stigmatizza. Da *gambler* dovrà diventare *gamer*. Non sarà più il debole disperato che porta alla rovina sé stesso e la propria famiglia, bensì un libero consumatore in grado di prendere decisioni su come e dove giocare, su come spendere i soldi onestamente guadagnati e libero di divertirsi e distrarsi a suo piacimento. Las Vegas diventerà così una nuova Disneyland dove andare con la famiglia in vacanza. «Un posto dove milioni di fessi arrivavano ogni anno con le loro monetine e ci lasciavano quasi un

miliardo di dollari», come affermerà Sam «Asso» Rothstein<sup>1</sup>, il quale inoltre aggiungerà: «mentre i bambini giocano ai pirati mamma e papà lasciano le rate della casa e i soldi per l'università del piccolo nelle slot machine». Ed infatti vi sarà chi a questo gioco si rovinerà. E proprio a Las Vegas, nel 1957, mutuando metodi e concetti dagli alcolisti anonimi nasce il primo gruppo di giocatori anonimi (Gamblers Anonymous) sul modello degli alcolisti anonimi. I giocatori anonimi svilupperanno alcuni concetti che influenzeranno notevolmente successive interpretazioni. In primo luogo, il concetto di malattia dalla quale non si può guarire (una volta giocatore/sempre giocatore) e l'astinenza quale unico obiettivo e condizione del trattamento. Il giocatore compulsivo sarà infatti sempre a rischio e solo riconoscendo la propria impotenza di fronte al gioco riuscirà a non ricadere nella tentazione di potere dominare il gioco e quindi nella propria distruzione. Come ha osservato Gregory Bateson a proposito degli alcolisti anonimi (Bateson 1977) nel concetto di impotenza di fronte alla sostanza (al gioco in questo caso) risiede la chiave della comprensione di questi gruppi e del trattamento dei 12 passi. Solo infatti accettando il concetto di essere «per sempre malati» sta la possibilità di evitare il ricorso alla sfida (la possibilità di darsi e rispettare dei limiti) e quindi il rischio di ricadere. La perdita del controllo è inoltre il fattore centrale esplicativo e solo frequentando le riunioni del gruppo – spazio privilegiato di socialità, di solidarietà, di aiuto – sarà possibile mantenere la condizione di astinenza e quindi potersi ricostruire una vita.

##### 5. La carriera del giocatore

Invitato da alcuni membri di gamblers anonymous a sviluppare un programma residenziale non solo per tossicomani ed alcolisti ma anche per giocatori d'azzardo, Robert Custer inaugurerà nel 1972 il Brecksville Gambling Treatment Program presso il Veterans' Administration hospital di Brecksville in Ohio. Custer è però noto per avere individuato le fasi di una traiettoria che vede l'evoluzione e la progressione del gioco dal primo incontro sino alla disperazione dove il gioco diventa totalizzante ed irrinunciabile per il soggetto nonostante le gravi conseguenze che questo comporta (Custer and Milt 1985). Si tratta di una evoluzione che, se per taluni soggetti può evolversi in maniera costante e progressiva, per altri può invece presentare una alternanza tra tentativi e momenti di moderazione o di astinenza confinata in maniera transitoria ed episodica (Slutske, Jackson and Sher 2003). Pensare al «giocatore patologico» quale punto di arrivo di una carriera che vede fasi diverse significa attribuire senso, importanza e sviluppo ad un insieme di fattori vuoi individuali, familiari, sociali e contestuali (ad esempio offerta e tipologia di gioco) che possono indurre, o meno, trasformazioni nel soggetto tali da costruire percorsi suscettibili di evolversi in maniera differente e non determinista. Quello di carriera è del resto un concetto utilizzato da altri autori in relazio-

<sup>1</sup> Personaggio ispirato a Frank Lawrence Rosenthal direttore del casinò Stardust di Las Vegas ed interpretato da Robert De Niro nel film di Martin Scorsese *Casinò* (1995).

ne allo sviluppo di *addiction* a partire da Morton Jellinek (1960) nel caso dell'alcolismo al quale si ispirerà direttamente Custer. Si pensi però anche a Becker ed al suo «Becoming a Marihuana User» (Becker 1953) ed in un certo senso anche a Olievenstein (1983) ed al suo concetto di luna di miele nel caso di consumo di sostanze. Il concetto di carriera prevede il superare i limiti che il soggetto si pone e la necessità di avvalersi di tecniche di neutralizzazione (Sykes and Matza 1957) per giustificare il passaggio verso condotte dissonanti ai propri valori ed i confini che ci si era proposti. La comprensione di questi elementi può permettere di comprendere il mondo dei significati, delle tensioni, delle motivazioni che spingono ad andare avanti nel continuare a giocare a dispetto degli impulsi esterni ed interni che altrimenti spingerebbero ad interrompere questa pratica. Si tratta di spiegazioni, interpretazioni, giustificazioni che il soggetto si dà per mantenere la consonanza con ciò che fa di fronte alla consapevolezza del danno che ne consegue. Anche secondo Henry Lesieur (1984) man mano che le azioni compiute diventano sempre più immorali, man mano che i debiti aumentano, le relazioni sociali e familiari subiscono conseguenze e la vita in generale risulta compromessa, subentra la necessità di giustificarsi che passa attraverso pretesti, modificazioni della morale convenzionale, autogiustificazioni, razionalizzazioni. Ma vediamo in dettaglio le fasi descritte da Custer. La prima fase, definita fase vincente (*winning phase*), vede un primo incontro con il gioco che solitamente avviene insieme a parenti o amici. Si possono sperimentare emozioni, complicità, eccitazione. Elementi che possono innescare il desiderio, il pretesto, il bisogno, la giustificazione di ripetere l'esperienza. Ci si regala allora una parentesi dalla quotidianità, si può percepire una sensazione di sfida ed un nutrimento narcisista nello scoprire che si è previsto un risultato. Sono molti i soggetti che riescono a rimanere in questa fase ed il gioco rimane confinato a specifici momenti talvolta rituali, talvolta casuali. Per altri soggetti, invece, l'alternarsi di momenti di vincita, di 'quasi vincita' o di perdita può innescare una insidiosa e spesso sorda escalation che vede un superamento graduale o improvviso dei limiti che ci si era dati a tal punto che il ricorso alla ripetizione dell'esperienza diventa sempre più centrale nella vita e negli interessi della persona, mentre gli altri piani (familiare, relazionale, lavorativo) gradualmente passano in secondo ordine. In questa fase il soggetto ha l'impressione di avere il controllo del gioco e pur conoscendo le conseguenze alle quali può condurre il ricorso al gioco, ritiene di poterne essere immune e di potere gestire il livello di coinvolgimento traendone gli elementi di piacere ed evitandone i rischi. Può però scattare una sorta di sfida al limite ed al controllo ed «il desiderio di andare oltre i limiti» diventare un ulteriore elemento di eccitazione o di giustificazione. Possono cominciare a presentarsi coperture e menzogne a familiari, amici, colleghi e si può iniziare a contrarre debiti difficili da onorare. Siamo nella seconda fase, la fase perdente (*losing phase*), dove la causa delle perdite viene attribuita ad un periodo di scarsa fortuna e si costruisce l'idea magica che prima o poi si sarà ripagati da tanti sacrifici. Difficile staccarsi dal gioco in questa fase, ove si è tentati di scommettere con combinazioni che offrono minori possibilità di vincita, ma che promettono vincite molto alte. La rincorsa alla perdita (*chasing*) diventa sempre più ossessiva e ci si racconta e ci si promette che quando si sarà

recuperato il denaro perso si interromperà il gioco. Pensiero e giustificazione che portano il soggetto a giocare senza freni, a chiedere prestiti e anche a tentare di ricorrere a reati (falsificazione, frode, furto, appropriazione indebita) nel tentativo di recuperare il denaro perso raccontandosi che con la vincita che non mancherà andrà tutto a posto e ne potrà 'uscire da vincitore'. A questa fase segue la fase della disperazione. Il soggetto ha perso il controllo del gioco e può sperimentare un senso di panico, prestarsi ad azioni illegali anche contrarie ai suoi valori. Le bugie non riescono a tenere, la fiducia e la stima da parte degli altri è compromessa ed il soggetto può sperimentare rabbia, aggressività, vittimismo ed incontrare problemi con la giustizia e crisi coniugali. Per la famiglia risulta infatti sempre più penosa la quotidianità. Anche se il giocatore può continuare ad ostentare sicurezza, può sperimentare attacchi di panico ed anche tentativi di condotte autosoppressive. La fase critica dello schema di Custer, che prevede la ricostruzione della vita del paziente, si articola a sua volta in otto tappe a partire dal momento in cui il giocatore patologico arriva a riconoscere il proprio problema, la propria incapacità di uscirne da solo ed a chiedere aiuto. Segue quindi la fase della ricostruzione, che si sviluppa in sei tappe che prevedono il miglioramento dei rapporti familiari, il recupero del rispetto di sé e la progettazione di nuove mete. La fase della crescita costituisce infine il terzo ed ultimo stadio della riabilitazione del giocatore secondo il modello di Custer. Rosenthal (1987) a sua volta ha evidenziato la fase «senza speranza o resa» relativa ai pazienti che non riescono a proseguire e raggiungere il superamento della loro dipendenza da gioco, non si illudono più della speranza di una vincita che possa ripagare i debiti e le sofferenze e si trovano a giocare passivamente per sentirsi vivi o, come dice Rosenthal, «in azione». In conclusione, il modello a fasi proposto da Custer offre importanti elementi sia sul piano descrittivo che su quello clinico e costituisce un arricchimento rispetto a modelli che invece 'sclerotizzano' il giocatore patologico in un quadro spesso senza passato e senza futuro (Croce 2010). Se si può affermare che 'l'arrivo' alla condizione di «disturbo da gioco d'azzardo» vede necessariamente superare le fasi della vincita, della perdita e della disperazione (sebbene diverse nei tempi e nelle intensità), non tutte le persone che sperimentano l'incontro con il gioco e talvolta anche in momenti di forte coinvolgimento necessariamente saranno destinate a divenire giocatori patologici. Pensare infine quella del giocatore patologico 'una carriera' anziché uno 'stato' permette di comprendere gli elementi, i significati ed i bisogni che concorrono nell'evoluzione del quadro da un gioco sporadico ed occasionale ad un gioco patologico e monopolizzante il tempo, gli affetti ed i valori del soggetto. Questa evoluzione è legata a diverse variabili: la persona, il suo micro/macro ambiente, la fase del ciclo di vita, la tipologia dei giochi incontrati. Elementi che possono permettere, favorire, impedire, rimandare il passaggio da una fase all'altra.

## 6. 1980. Il *Pathological Gambling* e il DSM

Nella terza edizione del DSM del 1980 compare per la prima volta il *Pathological Gambling* non solo come sintomo ma come categoria diagnostica nella sezione relativa ai Disturbi del Controllo degli Impulsi, ove resterà nelle successive

edizioni (DSM IV e DSM IV-TR) sino alla edizione DSM 5 del 2013. Si tratta di un comportamento persistente, ricorrente e maladattivo che compromette le attività personali, familiari o lavorative. Il *Pathological Gambling* acquista quindi una attenzione ed una dignità autonoma di patologia e questo costituisce un fatto di grande importanza nel nuovo scenario che si presenta in quegli anni e che vede il modello di Bergler andare in crisi. Una crisi che riguarda non tanto i fondamenti clinici del suo approccio, le sue brillanti interpretazioni ed i suoi risultati quanto, piuttosto, la difficoltà di mantenere confini tra le aule dei tribunali ed i divani degli psicoanalisti, tra la professione medica ed il sistema della giustizia, tra i nevrotici ed i criminali, tra i giocatori patologici ed il resto della società (Croce 2001, 67), ma soprattutto tra il diritto di giocare liberamente ed il rischio di promuovere un'attività con ricadute sulla salute delle persone e costi per le comunità. Sarà però necessario dimostrare che vi sono alcuni soggetti che presentano una specifica caratteristica di ordine organico, genetico, neurologico o psicologico, che li distingue dagli altri e che questa sia la causa della loro incapacità nel controllare gli impulsi al gioco. In tal caso l'industria del gioco non potrà essere ritenuta responsabile di problemi che avranno una radice, una causa, una soluzione individuale. Del resto, il modello liberista di consumo/ mercato/ libera impresa e libertà individuale non prevede alternative. Ed i giocatori che non riusciranno a rimanere nelle logiche e negli standard prescritti non saranno più biasimati o condannati ma curati. La chiesa, la morale, la Legge cedono alla scienza, alla medicina, il compito di definire non più ciò che è giusto e ciò che è sbagliato ma ciò che è sano e ciò che è patologico. Una tendenza già registrata da Parsons nel 1964 (Parsons, 1964) nell'osservare come la difficoltà dell'imperativo sociale a realizzarsi tendesse a non essere più letta come devianza ma come malattia. Nel frattempo il mondo è cambiato. Fabbriche e chiese sono sostituite dai centri commerciali, discoteche, parchi dei divertimenti, sale gioco. Non più quindi luoghi della disciplina, della scansione del tempo, della preghiera e della meditazione, ma luoghi del divertimento e del consumo senza limiti. Era quindi necessario produrre dati scientifici, oggettivi, misurabili, basati su evidenze. Riconosciuti e riconoscibili non solo dagli psicoanalisti ma anche dalla classe medica, dalle assicurazioni, dal sistema giudiziario. Questo perché, reso legale il gioco, il sistema giudiziario si trovava a dovere giudicare giocatori che avevano commesso reati la cui causa, secondo alcuni psichiatri, era attribuibile alla loro patologia, una patologia presente nel DSM: sistema di classificazione riconosciuto dalla comunità scientifica. La questione pare non si risolse facilmente visto che nel 1988 Nelson Rose (1988), un professore di legge, pubblicherà un contributo nel *Journal of Gambling Behaviour* ove ricordava come il *gambling* quale malattia (*disease*) fosse in conflitto diretto con la visione dominante della legge che secondo lui vedeva sempre il gioco come un vizio, e osservava che, se dal punto di vista dell'opinione pubblica le persone che eccedono nel gioco sono moralmente deboli e meriterebbero una punizione, l'inclusione del gioco d'azzardo nel DSM avesse creato un inconciliabile contenzioso in quanto la legge americana non permette di punire una persona se agisce non sulla base di una coscienza condotta criminale ma sulla base di problemi di tipo psicopato-

logico. La pubblicazione del gioco d'azzardo patologico nel DSM III nel 1980 fornì comunque a molti colleghi della difesa la possibilità di tentare di dimostrare attraverso perizie che alcuni imputati erano affetti da *Pathological Gambling* «incapaci di resistere all'impulso di giocare» e pertanto non condannabili. Il gioco d'azzardo patologico veniva pertanto riconosciuto anche dalla giustizia. Se le persone giudicate prima dell'80 non potevano avvalersi di tale possibilità, dalla pubblicazione del gioco d'azzardo patologico nel DSM le cose cambiarono (Croce 2001, 68). Ma come mai gli psichiatri americani non avevano incontrato tale problema prima? Non lo avevano considerato di interesse? Non avevano mai incontrato giocatori patologici nella loro clinica? Forse il giocatore patologico veniva visto come conseguenza di altre patologie o forse non era degno di entrare nell'alveo delle patologie riconosciute dal DSM. O meglio dovevano essere chiariti tanti meccanismi eziologici.

## 7. La costruzione del Gambling Disorder

Certo è che da quel momento la psichiatria si appropria di un nuovo territorio, mette in crisi i poteri che sino ad allora si erano occupati di giocatori (il potere morale, religioso e legale), ed apre il campo (ed i fondi) per le ricerche, per la cura, per i trattamenti. Si profila la possibilità di trattamenti farmacologici ma si devono anche far i conti con i poteri precedenti oltretutto con il nuovo potere: quello economico. Sarà necessario acquisire maggiori fondamenti e prove che il gioco sia realmente un problema medico e separare nettamente i giocatori patologici dagli altri giocatori. Ma come viene stilata la diagnosi di *Pathological Gambling* nel DSM III? Premesso che si tratta di distinguere se tale comportamento è attribuibile ad un episodio maniacale (criterio B) e precisando che problemi di gioco d'azzardo possono manifestarsi in soggetti con disturbo antisociale di personalità, per operare una diagnosi di gioco d'azzardo patologico è necessaria la presenza di almeno cinque elementi tra dieci, ove il soggetto:

1. è eccessivamente assorbito dal gioco d'azzardo (per es., è eccessivamente assorbito nel rivivere esperienze passate di gioco d'azzardo, nel soppesare o programmare la successiva avventura, o nel pensare ai modi per procurarsi denaro con cui giocare);
2. ha bisogno di giocare d'azzardo con quantità crescenti di denaro per raggiungere l'eccitazione desiderata;
3. ha ripetutamente tentato senza successo di controllare, ridurre, o interrompere il gioco d'azzardo;
4. è irrequieto o irritabile quando tenta di ridurre o interrompere il gioco d'azzardo;
5. gioca d'azzardo per sfuggire problemi o per alleviare un umore disforico (ad esempio: sentimenti di impotenza, colpa, ansia o depressione);
6. dopo aver perso al gioco, spesso torna ad un altro gioco per giocare ancora (rincorrendo le proprie perdite);
7. mente ai membri della famiglia, al terapeuta, o ad altri per occultare l'entità del proprio coinvolgimento nel gioco d'azzardo;

8. ha commesso azioni illegali come falsificazione, frode, furto, o appropriazione indebita per finanziare il gioco d'azzardo;
9. ha messo a repentaglio o perso una relazione significativa, il lavoro, oppure opportunità scolastiche o di carriera per il gioco d'azzardo;
10. fa affidamento su altri per reperire il denaro per alleviare una situazione finanziaria disperata causata dal gioco d'azzardo.

La focalizzazione nel DSM sulle credenze disfunzionali e l'impulsività quali meccanismi fondamentali implicati nel gioco problematico/patologico devono essere compresi in relazione al contesto economico e sociale nel quale è nata l'entità 'giocatore patologico' ovvero nel quadro di una società ove la libertà del consumatore costituisce il principio organizzatore ed un mezzo per regolare la vita moderna. Per sentirsi libera la persona deve dimostrare di essere capace di esercitare tale libertà in maniera responsabile dominando i propri impulsi irrazionali e dimostrando capacità di autocontrollo (Reith 2007). Tuttavia, tale inserimento del giocatore nella categoria del controllo degli impulsi non potrà che fare sorgere critiche sin dal suo esordio arrivando a metterne in crisi i fondamenti a tal punto che nel 2013 il *Pathological Gambling* (a questo punto definito *Gambling Disorder*) sarà inserito tra le *addiction*: prima ed unica *addiction* comportamentale riconosciuta. Ma non è l'unica novità. Per formulare la diagnosi saranno sufficienti quattro criteri da una lista di 9 e non più 10 (sarà escluso il decimo criterio relativo alla commissione di atti illegali per procacciarsi il denaro con cui giocare). L'attuale versione prevede inoltre siano possibili tre diversi livelli di gravità: lieve 4-5 criteri, media 6-7, grave 8-9. È stato inoltre posto il limite temporale dei 12 mesi nell'ambito del quale i sintomi devono essere rilevabili e viene introdotta una specificazione relativa al decorso, che appare persistente, se i sintomi sono presenti continuativamente per un lungo periodo di tempo; episodico, nel caso siano presenti periodi della durata di diversi mesi con assenza o importante attenuazione di sintomi alternati a periodi di gioco patologico conclamato. È quindi prevista la remissione precoce, nel caso di assenza di sintomi dopo almeno tre mesi, e protratta quando la remissione si può osservare per almeno 12 mesi. Di fatto il giocatore patologico non solo può presentare comorbidità con uso di sostanze ed altre *addiction* ma può essere letto ed interpretato in diverse chiavi interpretative e diagnostiche, vuoi come una dipendenza patologica, disturbo ossessivo-compulsivo, disfunzione di tipo neurobiologico: conflitto intrapsichico, problema di apprendimento cognitivo, risultato di credenze erranee, e così via. Che poi i giocatori siano in verità una categoria alquanto composita è noto da tempo, come anche il fatto che i soggetti patologici diagnosticati alla luce del DSM, pur presentando talvolta gli stessi sintomi, presentino forti differenze, è un dato facilmente dimostrabile. Se già nel 1947 Greenson (1947) indicava tre diverse categorie, Custer e Milt ne indicheranno sei. 1) il giocatore professionista ovvero colui che fa del gioco una professione, privilegia giochi competitivi e riesce a mantenere il controllo; 2) il giocatore antisociale. Tenta di barare, predilige giochi illegali e comunque tende a non rispettare le regole; 3) il giocatore sociale casuale, il



quale usa il gioco come strumento di socializzazione e di svago momentaneo; 4) il giocatore sociale severo, per il quale il gioco è la principale fonte di divertimento ma non interferisce con l'attività lavorativa o con i rapporti familiari; 5) il giocatore nevrotico, per il quale il gioco rappresenta un antidoto alla noia, all'ansia, alla depressione e alla bassa autostima; 6) il giocatore compulsivo: il gioco rappresenta l'elemento centrale della sua vita; ha perso il controllo su di sé; il lavoro, la famiglia e tutti gli altri interessi sono trascurati e tutte le energie e risorse sono assorbite dal gioco: è il giocatore d'azzardo patologico. Ed è proprio questa categoria, quella che comprende i soggetti diagnosticati con disturbo da gioco d'azzardo secondo i criteri del DSM, che appare attualmente maggiormente investigata sebbene dalla letteratura e dalla clinica ne emerga un quadro multiforme, poliedrico, contraddittorio, sostanzialmente, sfuggente, refrattario a qualsiasi opera di semplificazione e soprattutto di dimensionamento in una categoria interpretativa unica. Il modello che riscuote un importante consenso e molte applicazioni diagnostiche e cliniche (Casciani e Primi 2022) è il cosiddetto «Pathways Model of Problem and Pathological Gambling», di Blaszczynski e Nower (2002) che individua tre diversi percorsi patogenetici: 1) il giocatore condizionato, 2) il giocatore con vulnerabilità emotiva, 3) il giocatore impulsivo antisociale. Nel primo gruppo (*behaviourally conditioned problem gamblers*) l'elemento patogeno primario consiste nella presenza di fattori di rischio ambientali e strutturali. Maggiore sarà l'accessibilità, maggiore potrà essere il rischio che il soggetto sia esposto all'esperienza dell'azzardo. Possono quindi entrare in azione diversi fattori promuoventi e rinforzanti il ricorso al gioco, la cui reiterazione può comportare il potenziamento dei pensieri erronei e l'esposizione al condizionamento classico ed operante da parte dei meccanismi di gioco (Delfabbro 2014). Condizionamento e pensieri erronei che possono risultare sufficienti a indurre una dipendenza soprattutto se si innesta il comportamento di *chasing* (Breen and Zuckerman 1999). Questa tipologia di giocatori, ad esclusione di disturbi affettivi reattivi, presenta una sostanziale assenza di comorbidità psichiatrica. La vita relazionale e sociale è abbastanza conservata, almeno fino a quando non compaiono gravi danni conseguenti al gioco, e la personalità risulta sostanzialmente priva di grossolani elementi patologici. Generalmente iniziano a giocare in età adulta, buona la compliance così come la prognosi. I pazienti collocabili nel secondo gruppo (*emotional vulnerable problem gamblers*) oltre al condizionamento e alle distorsioni cognitive, presentano alterazioni della personalità e/o una sofferenza psichica primaria che può assumere una configurazione di franca patologia psichiatrica oppure rimanere sottosoglia. È possibile il soggetto mostri difficoltà adattive a problemi situazionali o legati alle tappe evolutive della vita, ad esempio la perdita del lavoro, il pensionamento, la rottura della coppia, l'autonomizzazione dei figli e la perdita del ruolo familiare, e così via. Alcuni soggetti poi possono presentare evidenti carenze nelle abilità di vita, possono essere evitanti, schivi, con scarsa vita sociale e limitate esperienze affettive. Infine, il terzo gruppo (*antisocial, impulsivist problem gamblers*) spesso è correlabile alla presenza di disturbi psichici, ad una personalità patologica (ad esempio il disturbo antisociale di personalità) e all'abuso di alcol o altre sostan-

ze. Una impulsività come elemento temperamentale, costitutivo della personalità, è evidenziabile in differenti aree vitali del soggetto, con molteplici problemi e difficoltà croniche di adattamento sebbene gli stessi autori riconoscano come diversi pazienti con impulsività non antisociale mostrino buoni livelli di funzionamento generale (Nower and Blaszczynski 2006), mediamente più giovani, che hanno iniziato a giocare d'azzardo in età precoce, anche da minorenni, e quasi esclusivamente maschi.

#### 8. Esiste una relazione tra offerta di gioco e sviluppo di problematicità?

L'analisi della relazione tra offerta di gioco e problematicità costituisce un elemento di straordinaria importanza non solo per la ricerca scientifica ma anche per quanto riguarda la definizione delle politiche pubbliche. Si tratta tuttavia di un tema che rischia di essere affrontato su basi ideologiche, schieramenti, interessi e sensazioni anziché essere fondato su risultati ed evidenze scientifiche. La prima domanda da porsi è se il famoso paradosso di Geoffrey Rose in epidemiologia «A large number exposed to a small risk generate more cases than a small number exposed to a large risk» (Rose 1981) possa essere valido anche in questo caso. Ovvero che la diffusione dell'offerta crei non solo una domanda, ma anche lo sviluppo di problematiche sociali e patologie individuali. Rispondere a tale domanda è quanto mai importante per quanto riguarda l'Italia che, dagli anni '90 del secolo scorso, ha visto una notevole diffusione di gioco vuoi come disponibilità di accesso, vuoi come differenziazione delle tipologie. Un cambiamento sia dal punto di vista quantitativo che qualitativo (Croce 2012b). Ad esempio, la dimensione sociale (e socializzante) del gioco sembra essere sostituita da una dimensione solitaria con ritmi velocissimi, che spesso non permettono una sospensione. Se poi anni fa il gioco 'doveva essere raggiunto' ora lo si ritrova in molti luoghi, ad esempio, al bar o in *internet* (Croce 2023). In altre parole, se l'azione di giocare era una azione che richiedeva una decisione consapevole e premeditata, non raramente ora è il gioco stesso che si «presenta e ti si offre» nei luoghi e nelle situazioni varie. Si tratta di un gioco che sempre meno presenta elementi di complessità, di strategia, di abilità, di ritualità collettiva. Molti sono giochi semplici e globalizzati, ripetitivi e spesso offrono una riscossione immediata: elemento questo che si inserisce ed amplifica un processo di coazione a ripetere di tipo qualitativo. «È un tipo di sprofondamento asociale che ricorda, soprattutto nelle sale o nei bar in cui diversi giocatori sono allineati davanti alle macchine, un lavoro ripetitivo di immissione di dati» (Dal Lago e Quadrelli 2003, 126-27). Ma per potere rispondere alla domanda relativa alla relazione tra offerta/problematicità, quali i dati emersi e quali indicazioni emergono dagli studi che sono stati realizzati? Numerosi sono questi studi a tal punto che non potrà che risultare parziale e limitata la nostra sintesi. Diverse poi sono le variabili analizzate, i disegni di ricerca, gli ambiti oggetto di studio, così come i tempi di osservazione per cui le non rare rapide mutazioni dello scenario micro/macro sociale risultano difficili da comprendere ed analizzare. Inoltre, molti studi non sono basati su ipotesi precise, pochi presentano un disegno lon-

gitudinale, le disponibilità dei giochi a volte risultano difficilmente misurabili, i periodi di follow-up insufficienti, ed altre questioni metodologiche. Detto questo, se la premessa che «more research is needed» si rivela quanto mai indicata, cionondimeno alcuni punti di riferimento, e di riflessione, sembrano importanti. Un lavoro di revisione sistematica degli studi disponibili in lingua inglese – nonostante limiti di diversa impostazione degli studi analizzati – offre comunque una buona sintesi e dati sulla questione (Zoglauer et al. 2021). Ciò premesso, lo studio ha esaminato quattro ipotesi di correlazione. 1. Quella della indipendenza: ovvero l'ipotesi che non esista una relazione causale, per cui di fronte all'aumento dell'offerta di gioco d'azzardo non ne consegue automaticamente un aumento della prevalenza di Gambling Disorder (GD). 2. Ipotesi di accesso: secondo la quale esiste una relazione lineare positiva, e possiamo aspettarci sia un aumento di prevalenza di GD proporzionalmente alla disponibilità di gioco, sia una contrazione in relazione alla diminuzione della disponibilità. 3. Ipotesi di sazietà: la prevalenza di GD aumenterebbe proporzionalmente in relazione alla disponibilità, tuttavia, al di sopra di un certo limite essa rimarrebbe costante e non seguirebbe più linearmente l'aumento della disponibilità. 4. Ipotesi di adattamento: se la disponibilità aumenta nel tempo, la prevalenza di GD aumenta inizialmente linearmente per poi rimanere stabile o diminuire nel tempo. Nessuno degli studi analizzati ha dimostrato l'ipotesi della indipendenza mentre un'alta percentuale di evidenze (ponderate per qualità) ha mostrato una relazione positiva (ipotesi di accesso). Suggestiva è poi l'ipotesi dell'adattamento, la quale, al contrario dell'ipotesi della sazietà che è stata esclusa, necessiterebbe di ulteriori studi. Alcune ricerche suggeriscono un generale apprendimento sociale, un aumento della consapevolezza delle conseguenze negative, lo sviluppo di strategie di prevenzione e di intervento, e la riduzione degli effetti della novità, quali fattori che potrebbero orientare verso un «adattamento della popolazione» (LaPlante and Shaffer 2007). Tuttavia «diversi fattori confondenti, oltre a problemi di misurazione potrebbero rendere l'adattamento un'interpretazione spuria delle osservazioni statistiche». «Bisognerebbe tenere sotto controllo i cambiamenti simultanei nella composizione della popolazione (per età, immigrazione, livello di istruzione) e la disponibilità relativa dei diversi tipi di gioco» (Sulkunen et al. 2021, 115). Inoltre, «l'incidenza dei nuovi casi di gioco d'azzardo problematico potrebbe addirittura diminuire a causa delle persone più a rischio che hanno smesso di giocare, in quanto hanno subito le conseguenze peggiori, dalla bancarotta al suicidio» (Sulkunen et al. 2021, 115). Ad ogni buon conto, per giungere a risultati più solidi, sarebbe necessario parametrare in parallelo le variazioni relative alla composizione della popolazione e i cambiamenti della tipologia dell'offerta di gioco. Per quanto riguarda invece il tema della prossimità e della densità, tema quanto mai 'caldo' in Italia per via delle norme sui distanziometri, le ricerche sostanzialmente evidenziano come soggetti residenti in prossimità ad offerte di gioco presentassero maggiori probabilità di essere giocatori d'azzardo problematici e manifestassero problemi di gioco più seri (Adams et al. 2007; Ministry of Health 2008; Rush, Veldhuizen and Adlaf 2007). Una review della letteratura che ha incluso 39 studi (Vasiliadis et al. 2013)

ha inoltre riscontrato la correlazione tra disponibilità fisica di *electronic gaming machines* (EGMs) e comportamenti di gioco, problematiche correlate al gioco e *gambling-related treatment seeking*. Per quanto importanti questi studi, è da osservare come le variabili densità e prossimità non siano sufficienti nel descrivere il fenomeno e queste vadano correlate con altri indicatori quali ad esempio il diverso effetto in zone deprivate e con alti tassi di problematicità (disoccupazione, sovraffollamento, criminalità, povertà, ecc.) rispetto a zone con altre caratteristiche socio-demografiche. Un altro punto importante riguarda la diversa additività dei giochi. In questa prospettiva, similmente a quanto avviene con le dipendenze da sostanze, si deve considerare come i giochi possano presentare un diverso grado di 'additività' ovvero una diversa potenzialità nel favorire l'insorgere o meno di fenomeni di *addiction*. Il grado di rischiosità di un gioco va quindi desunto da un insieme di variabili all'interno di tre grossi campi. Quello dell'attrattività (*attractiveness*) che un gioco può presentare sia in senso generale sia in senso relativo. Un gioco può essere differentemente attraente per un anziano o per un adolescente, per una donna o per un uomo, per una persona singola o un gruppo. Un secondo elemento è relativo alla accessibilità di un gioco (*accessibility*). Un ultimo punto (*addictivity*) riguarda le caratteristiche strutturali di come è costruito un gioco e quanto queste possono o meno favorire lo sviluppo di una dipendenza (Croce 2012c). Se diverse sono le variabili da osservare (Parke and Griffiths 2004, 2006; Spewyn, Barrett and Griffiths 2010; Griffiths and McCormack 2013; Leino et al. 2015), importante sarebbe soprattutto riuscire a pervenire ad uno strumento scientifico utile alle amministrazioni pubbliche, ai consumatori, ai legislatori e alla stessa industria del gioco in modo da individuare preventivamente il potenziale di rischio dei diversi giochi, e quindi valutarne l'immissione nel mercato. Tra i vari modelli utilizzati nel valutare la additività va citato il progetto sviluppato da Meyer et al. (2011). Tale modello, in primo luogo, ha previsto una intervista a 26 esperti la cui analisi dei risultati ha portato alla selezione di caratteristiche e valori di scala. Successivamente sono stati raccolti dati standardizzati di giocatori d'azzardo non problematici, problematici e patologici. Sono quindi state identificate dieci caratteristiche con pesi diversi e valori di scala differenziati per valutare il potenziale di rischio, dopo avere verificato l'affidabilità dello strumento con una convalida psicometrica. Un precedente studio dello stesso gruppo aveva analizzato 64 caratteristiche di gioco, ritracciabili nella letteratura scientifica, isolandone 16 ed avvalendosi quindi delle osservazioni di oltre 300 giocatori (sociali, problematici e patologici). Successivamente il gruppo di ricerca ha provato ad attribuire a ciascuna delle 16 caratteristiche il grado di incidenza sul comportamento di gioco. Sono quindi state selezionate una decina di determinanti, a ciascuna delle quali sono stati attribuiti dei punteggi in base al 'peso' attribuito a ciascuna di esse, sia dai ricercatori che dai giocatori intervistati. Il progetto ha portato alla definizione di 5 classi di 'pericolosità' di un gioco (Croce e Lucchini 2013). Di particolare interesse è poi il modello ASTERIG (*Assessment Tool to Measure and Evaluate the Risk Potential of Gambling Products*), frutto del gruppo di lavoro internazionale di (Blanco et al. 2013). Lo strumento si avvale di

punteggi numerici in grado di misurare il potenziale di rischio additivo di ogni specifico gioco, considerando e ponderando dieci parametri intercorrelati, ed è in grado di evidenziare quali specificità possono presentare un rischio potenziale. I dieci fattori sono: 1. La frequenza delle vincite. Noto è come un rinforzo positivo intermittente possa contribuire a formare una abitudine; pertanto, giochi che presentano un'alta percentuale di vincite intermittenti (anche di importo pari alla posta) costituiscono un elemento di forte importanza nel costruire una *addiction*; 2. Quasi vincite. Quanto più si verificano le 'quasi vincite' tanto più un gioco tende ad essere additivo; 3. Frequenza delle giocate. Poiché, meno tempo intercorre tra una giocata e la successiva tanto più il gioco può essere a rischio di sviluppo di problematicità, concetto ben sintetizzato da Harris e Griffiths (2018); 4. Disponibilità dei giochi: prossimità e densità; 5. La possibilità di effettuare giocate multiple e contemporanee; 6 Continuità di gioco, ovvero, gioco che non prevede interruzioni; 7. Tempo di riscossione. Particolare che incide psicologicamente in maniera notevole con lo sviluppo di compulsività. A causa della gratificazione immediata e del rinforzo indiretto a ritentare che fanno sottostimare l'entità delle perdite nel frattempo avvenute; 8. Libertà di puntata; 9. Jackpot cumulativo; 10. Effetti sonori e luminosi. Effetti della riduzione dell'offerta.

#### 9. Malattia della società o malattia del cervello?

Ian Hacking (2000) ha introdotto il concetto di malattie mentali 'transitorie' intendendo riferirsi con il concetto di transitorietà non a fenomeni effimeri, superficiali, privi di conseguenze, sofferenze e costi, quanto il fatto che la loro nascita, la loro diffusione ed il loro declino avvengono in specifici contesti e momenti storici. Il gioco d'azzardo nelle sue derive patologiche costituisce un esempio paradigmatico. Tuttavia, se le sue correlazioni con l'offerta di gioco, con la caduta dei legami sociali, le diseguaglianze sociali, il senso di insicurezza e la ricerca di soluzioni individuali sono evidenti, il modello prevalente di ricerca appare sempre più centrato su caratteristiche individuali e possibilmente sugli aspetti neurobiologici. E questo non è un fenomeno nuovo. Tuttavia il modello prevalente di ricerca appare sempre più centrato sulle caratteristiche individuali e possibilmente sugli aspetti neurobiologici. Basti osservare come, dall'analisi di 13 anni di pubblicazioni del *Journal of Gambling Studies* (Suissa 1997) la maggior parte degli articoli pubblicati fosse centrata su un postulato causale di ordine organico, genetico, neurologico, psicologico e/o biologico (Croce 2011). In un articolo pubblicato da *Economy and Society*, Scott Vrecko (2008) osserva poi come l'industria del gioco d'azzardo abbia iniziato a fornire ingenti finanziamenti a scienziati e clinici con l'intenzione di evidenziare particolari tipi di ricerca che hanno maggiori probabilità di produrre risultati che possono essere mobilitati per sostenere particolari tipi di approcci. È quindi evidente come la ricerca, l'interpretazione, lo stanziamento di fondi, la rappresentazione sociale del *gambler*, il tipo di risposta sociale al fenomeno e terapeutica agli individui, tenda a mettere in secondo piano la relazione tra offerta di gioco e problematicità.

Il riferimento prevalente sembra infatti essere quello del *Brain Disease Model of Addiction* (Leshner 1997), un modello *evidence-based* di spiegazione della dipendenza come vera e propria malattia del cervello. Eppure, la relazione tra modello sociale e patologie individuali non costituisce una novità (Aubert 2006). Come spiegare ad esempio il fatto che nel secolo scorso si sia passati, come osserva Gagnepain (1990), da patologie dell'inibizione e del controllo (isteria, nevrosi) a patologie dell'eccesso e dell'agire quali ad esempio le *addiction*? Quale relazione esiste allora tra modello sociale, offerta di gioco e sviluppo di patologie individuali? Nel 2010 Harold Kalant (2010), professore emerito di Farmacologia e Tossicologia della Università di Toronto, pubblica su *Addiction* un contributo dal titolo quanto mai indicativo: *Cosa la neurobiologia non può dirci a proposito delle addiction* osservando come, se è enorme il contributo degli studi di neurobiologia molecolare, nello specifico delle *addiction* questo contributo risulti piuttosto limitato, e sia importante concepire, nello studio delle *addiction*, approcci integrativi appropriati, anziché perseguirne uno riduttivo che porta inevitabilmente lontano dalla complessa interazione tra droghe, uso, ambiente e specifiche situazioni che caratterizzano il problema negli esseri umani. Anche perché, sempre secondo Kalant, esistono copiose prove (*abundant evidence*) del ruolo giocato nell'iniziazione alla *addiction* dei fattori psicologici, economici, sociali e situazionali: questo è quanto mai vero soprattutto nel caso del gambling.

#### Riferimenti bibliografici

- American Psychiatric Association. 2013. *Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders*, Fifth edition, DSM-5. Washington, DC, London: American Psychiatric Publishing.
- Aubert, Nicole. 2006. "L'individu hypermoderne et ses pathologies." *L'information psychiatrique* 7, 82: 605-10. <https://doi.org/10.3917/inpsy.8207.0605>
- Bateson, Gregory. 1977. *Verso un'ecologia della mente*. Milano: Adelphi.
- Becker, Howard. 1953. "Becoming a Marihuana User." *American Journal of Sociology* 59, 3: 235-42. <https://doi.org/10.1086/221326>
- Bellio, Graziano, e Mauro Croce, a cura di. 2014. *Manuale sul gioco d'azzardo patologico. Diagnosi, Valutazione e Trattamenti*. Milano: FrancoAngeli.
- Bergler, Edmund. 1943. "The Gambler. A Misunderstood Neurotic." *Journal of Criminal Psychopathology* 4, 3: 379-93.
- Bergler, Edmund. 1974. *Psicologia del giocatore*. Roma: Newton-Compton.
- Blanco, Carlos, et al. 2013. "Assessment Tool to Measure and Evaluate the Risk Potential of Gambling Products, ASTERIG: A Global Validation." *Gaming Law Review and Economics* 17, 9: 635-42. <https://doi.org/10.1089/gle.2013.1797>
- Blaszczynski, Alex, and Lia Nower. 2002. "A pathways model of problem and pathological gambling." *Addiction* 97, 5: 487-99. <https://doi.org/10.1046/j.1360-0443.2002.00015.x>
- Breen, Robert, and Marvin Zuckerman. 1999. "'Chasing' in gambling behavior: personality and cognitive determinants." *Personality and Individual Differences* 27, 6: 1097-11. <https://doi.org/10.1016/B978-008044209-9/S0005-1>
- Carnes, Patrick, Murray Robert, and Louis Charpentier. 2004. "Addiction Interaction Disorder." In *Handbook of addictive disorder. A practical guide to diagnosis and treatment*, edited by Robert H. Coombs. Hoboken, NJ: John Wiley & Sons.

- <<https://www.wiley.com/en-ie/Handbook+of+Addictive+Disorders:+A+Practical+Guide+to+Diagnosis+and+Treatment-p-9780471235026>>.
- Casciani, Onofrio, e Caterina Primi. 2022. *Gambling Pathway Questionnaire (GPQ)*. Cuneo: Publiedit.
- Castellani, Brian. 2000. *Pathological Gambling. The Making of a Medical Problem*. New York: State University of New York Press. <<https://sunypress.edu/Books/P/Pathological-Gambling>>.
- Ceccarelli, Giovanni. 2003. *Il gioco e il peccato. Economia e rischio nel tardo Medioevo. Le origini dell'economia applicata al caso tra morale e dottrina giuridica*. Bologna: il Mulino.
- Conrad, Peter, and Joseph Schneider. 1980. *Deviance and Medicalization: From Badness to Sickness*. Maryland Heights: The C. V. Moshby Company.
- Croce, Mauro. 2001. "Vizio, malattia o business? Storia dei paradigmi sul gioco d'azzardo." In *Il gioco & l'azzardo*, a cura di Mauro Croce, e Riccardo Zerbetto, 55-75. Milano: FrancoAngeli.
- Croce, Mauro. 2005. "Psicologia del giocatore d'azzardo patologico e rischi di criminalità." *Rivista della Scuola Superiore dell'Economia e delle Finanze* 10: 130-44. <<http://dipendenze.welfare.fvg.it/wp-content/uploads/2017/07/M.Croce-Psicologia-del-giocatore-dazzardo.pdf>>.
- Croce, Mauro. 2010. "Consumismo e gioco d'azzardo. Dalla patologia della normalità alla normalità patologica. Riflessioni verso un modello processuale." In *Il gioco d'azzardo patologico. Prospettive teoriche ed esperienze cliniche*, a cura di Francesca Picone, 39-48. Roma: Carocci. <<https://www.carocci.it/prodotto/il-gioco-dazzardo-patologico>>.
- Croce, Mauro. 2011. "Il gioco d'azzardo patologico: una malattia mentale transitoria?". *Itaca*, Gennaio-Aprile, Anno XIV, nr 33: 14-22.
- Croce, Mauro. 2012a. "Malattia da gioco d'azzardo? Osservazioni intorno alla costruzione del 'Pathological Gambler' da parte della medicina." In *Gioco e società*, a cura di Ornella De Rosa, e Donato Verrastro, 143-59. Bologna: il Mulino. <<https://invitoallalettura.com/libri/14259-gioco-e-societa.html#>>.
- Croce, Mauro. 2012b. "Le cas de l'Italie comme paradigme de la globalisation du jeu d'hasard de masse." In *Les addictions sans drogue : prévenir et traiter. Un défi societal*, édité par Jean-Luc Venisse, et Marie Grall-Bronnec, 72-83. Issy-les-Moulineau: Elsevier Masson. <[https://ia804508.us.archive.org/34/items/sante-publique/Prevenir%20et%20Traiter%20les%20Addictions%20Sans%20Drogue%20\\_%20un%20Défi%20Social.pdf](https://ia804508.us.archive.org/34/items/sante-publique/Prevenir%20et%20Traiter%20les%20Addictions%20Sans%20Drogue%20_%20un%20Défi%20Social.pdf)>.
- Croce, Mauro. 2012c. "La tripla A dei giochi. Attractiveness, Accessibility, Addictivity. Il diverso potenziale di rischio nei giochi: quali elementi, quali riflessioni, quali politiche." *Personalità Dipendenze* 18, 45. <<http://dipendenze.welfare.fvg.it/wp-content/uploads/2017/07/La-tripla-A-dei-giochi.pdf>> (1-2 2012).
- Croce, Mauro 2012d. "Malattia da gioco d'azzardo? Osservazioni intorno alla costruzione del 'Pathological Gambler' da parte della medicina", in *Gioco e società*, a cura di De Rosa O., e D. Verrastro, 143-159. Bologna: il Mulino.
- Croce, Mauro. 2023. "Quando anche il gioco d'azzardo è online." In *Dipendenze e Disturbi da Tecnologie Digitali*, a cura di Mauro Croce, e Pier Giovanni Mazzoli, 272-88. Cuneo: Publiedit. <<https://publieditweb.it/book/dipendenze-e-disturbi-da-tecnologie-digitali/bb1b32eb-6f35-49bc-92da-222eec15f5e6/16631d4d-9564-4cca-ae0b-9a41282e1ace/>>.
- Croce, Mauro, Bianchetti Raffaele, e Fulvia Prever. 2022. "Criminology and Gambling: qualitative investigation into neutralisation techniques." *Journal of Behavioral Addictions* 11, 1: 154.

- Croce, Mauro, e Fabio Lucchini. 2013. "Elementi strutturali e situazionali dei giochi d'azzardo e loro diversa addittività." In *Il gioco d'azzardo tra normativa e cura*, a cura di Alfio Lucchini, e Annalisa Pistuddi, 85-93. Milano: CE.R.CO Edizioni.
- Croce, Mauro, e Sara Sbaragli. 2020. "Quando il giocatore diventa autore di reato: note su criminologia e gambling." In *Gioco d'azzardo e giocatori. Tra rete territoriale e sviluppo scientifico*, a cura di Massimo Corti, e Emiliano Monzani, 170-79. Milano: FrancoAngeli. <[https://www.francoangeli.it/Ricerca/scheda\\_libro.aspx?Id=26751](https://www.francoangeli.it/Ricerca/scheda_libro.aspx?Id=26751)>.
- Croce, Mauro, Fiasco Maurizio, e Sara Sbaragli. 2022. "Criminogenesi, vittimizzazione familiare e criminalità organizzata nel gioco d'azzardo." *Sicurezza e Scienze Sociali* 1: 73-90. <<http://digital.casalini.it/10.3280/SISS2022-001007>>.
- Custer, Robert, and Harry Milt. 1985. *When Luck Runs Out: Help for Compulsive Gamblers and Their Families*. Oxford: Facts on File Publications.
- Dal Lago, Alessandro, e Emilio Quadrelli. 2003. *La città e le ombre. Crimini, criminali e cittadini*. Milano: Feltrinelli.
- De Sanctis Ricciardone, Paola. 1994. *Antropologia e gioco*. Napoli: Liguori.
- Delfabbro, Paul. 2014. "Behavioral Risk Factors in Disordered Gambling and Treatment Implications." In *The Wiley-Blackwell Handbook of Disordered Gambling*, edited by D.C.S. Richard, Alex Blaszczynski, and Lia Nower. Chichester, UK: John Wiley & Sons. <<https://www.istitutobeck.com/biblioteca/the-wiley-blackwell-handbook-of-disordered-gambling>>.
- Egan, Gerard. 1975. *The skilled helper*. Monterey: Brooks Cole.
- Freud, Sigmund. 1978 (1928). *Dostoevskij e il parricidio*. Torino: Bollati Boringhieri.
- Gagnepain, Jean. 1990. "Corps à corps." In *Violence, délinquance, psychopatie*, édité par Loïc-Marie Villerbu. Rennes: Presses Universitaires de Rennes.
- Goodman, Robert. 1995. *The luck business: the devastating consequences and broken promises of America's gambling explosion*. New York: Free Press.
- Greenson, Ralph. 1947. "On gambling." *American Imago* 4: 61. <<https://pep-web.org/search/document/AIM.004B.0061A>>.
- Griffiths, Mark, and Abby McCormack. 2013. "A Scoping Study of the Structural and Situational Characteristics of Internet Gambling." *International Journal of Cyber Behavior* 3, 1: 29-49. <https://doi.org/10.4018/ijcbpl.2013010104>
- Hacking, Ian. 2002. *Les Fous voyageurs*. Parigi: Les Empêcheurs de penser en rond.
- Harris, Andrew, and Mark Griffiths. 2018. "The Impact of Speed of Play in Gambling on Psychological and Behavioural Factors: A Critical Review." *Journal of Gambling Studies* 34: 393-412. <https://doi.org/10.1007/s10899-017-9701-7>
- Higueruela-Ahijado, Marina, et al. 2023. "Efficacy of cognitive-behavioral therapy in improving the quality of life of people with compulsive gambling, a systematic review." *Archives of Psychiatric Nursing* 43: 127-42. <https://doi.org/10.1016/j.apnu.2022.12.014>
- Jellinek, Morton. 1960. *The Disease Concept of Alcoholism*. New Haven, CT: College and University Press.
- Kalant, Harold. 2010. "What neurobiology cannot tell us about addiction." *Addiction* 105, 5: 780-89. <https://doi.org/10.1111/j.1360-0443.2009.02739.x>
- LaPlante, Debi, and Howard Shaffer. 2007. "Understanding the influence of gambling opportunities: Expanding exposure models to include adaptation." *American Journal of Orthopsychiatry* 77, 4: 616-23. <https://doi.org/10.1037/0002-9432.77.4.616>
- Leino, Tony, et al. 2015. "The Relationship Between Structural Game Characteristics and Gambling Behavior: A Population-Level Study." *Journal of Gambling Studies* 31, 4: 1297-315. <https://doi.org/10.1007/s10899-014-9477-y>



- Leshner, Alan. 1997. "Addiction is a brain disease, and it matters." *Science* 278, 5335 (Oct 3): 45-71. <https://doi.org/10.1126/science.278.5335.45>
- Lesieur, Henry. 1984. *The Chase: The Compulsive Gambler*. Cambridge, MA: Schenkman Books.
- Lindberg, Annika, Clark Luke, and Henrietta Bowden-Jones. 2014. "Impulsivity and Cognitive Distortions in Problem Gambling: Theory and Application." In *Problem Gambling*, edited by Fernand Gobet, and Marvin Schiller, 252-86. London: Palgrave Macmillan. [https://doi.org/10.1057/9781137272423\\_11](https://doi.org/10.1057/9781137272423_11)
- Meyer, Gerhard, et al. 2011. "Development of an assessment tool to evaluate the risk potential of different gambling types." *International Gambling Studies* August 11, 2: 1-16. <<http://www.tandfonline.com/loi/rigs20>>.
- Ministry of Health. 2008. "Raising the odds? Gambling behaviour and neighbourhood access to gambling venues in New Zealand." *Public Health Intelligence Occasional Bulletin* 47.
- Nadeau, Louise, et Marc Valleur, édité par. 2014. *Pascasius ou comment comprendre les addictions suivi du Traité sur le jeu (1561)*. Montréal, Québec: Les Presses de l'Université de Montréal.
- Noble, Florence, and Marie Nicolas. 2019. "Management of Opioid Addiction With Opioid Substitution Treatments: Beyond Methadone and Buprenorphine." *Front. Psychiatry* 18, 9: 742. <https://doi.org/10.3389/fpsy.2018.00742>
- Nower, Lia, and Alex Blaszczynski. 2006. "Impulsivity and Pathological Gambling: A Descriptive Model." *International Gambling Studies* 6: 61-75. <https://doi.org/10.1080/14459790600644192>
- Olievenstein, Claude. 1983. *Destin du toxicomane*. Paris: Fayard.
- Ortalli, Gherardo. 1997. "Lo Stato e il giocatore: lunga storia di un rapporto difficile." In *Il gioco. Lotto, totocalcio, lotterie. Storia dei comportamenti sociali*, a cura di Giuseppe Imbucci, 33-43. Venezia: Marsilio.
- Parke, Jonathan, and Mark Griffiths. 2004. "Gambling addiction and the evolution of near miss." *Addiction Theory and Research* 12: 407-11. <<https://www.semanticscholar.org/paper/Gambling-addiction-and-the-evolution-of-the-%22near-Parke-Griffiths/013d607ac738424d888d9fc245b3d28a012f440f>>.
- Parke, Jonathan, and Mark Griffiths. 2006. "The psychology of the fruit machine: the role of structural characteristic in gambling." *International Journal of Mental Health and Addiction* 4, 2: 151-79.
- Parsons, Talcott. 1964. "Definition of Health and Illness in the Light of American Values and Social Structure." In *Social Structure and Personality*, edited by Talcott Parsons, 258-91. New York: The Free Press of Glencoe.
- Porcheddu, Valentina. 2016. "Astragalo." In *Ludocrazia*, a cura di Marco Dotti, e Marcello Esposito, 35-40. Milano: O barra O edizioni. <<https://www.obarrao.com/libro/9788869680281>>.
- Reith, Gerda. 2007. "Gambling and the Contradiction of Consumption: A Genealogy of the 'pathological' subject." *American Behavioral Scientist* 51, 1: 35-55.
- Ritzer, George. 2012. *La religione dei consumi. Cattedrali, pellegrinaggi e riti dell'iperconsumismo*. Bologna: il Mulino.
- Rose, Geoffrey. 1981. "Strategy of prevention: lessons from cardiovascular disease." *British Medical Journal* 282: 1847-51. <https://doi.org/10.1136/bmj.282.6279.1847>
- Rose, Nelson. 1988. "Compulsive Gambling and the Law: from Sin to Vice to Disease." *Journal of Gambling Behaviour* 4, 4: 240-60. <https://doi.org/10.1007/BF01018430>

- Rosenthal, Richard. 1997. "The psychodynamics of pathological gambling: a review of literature." In *Essential papers on addiction*, edited by Daniel L. Yalisove. New York: New York University Press.
- Rush, Benjamin. 1943. "Inquiry Into the Effect of Ardent Spirits Upon the Human Mind and Body" (1784), ripubblicato in *Quarterly Journal of Studies on Alcohol* 4: 321-41.
- Rush, Brian, Veldhuizen Scott, and Edward Adlaf. 2007. "Mapping the prevalence of problem gambling and its association with treatment accessibility and proximity to gambling venues." *Journal of Gambling Issues* 20: 193-213. <https://doi.org/10.4309/jgi.2007.20.6>
- Sciarrone, Rocco, Esposito Federico, e Lorenzo Picarella. 2023. *Il gioco d'azzardo, lo Stato e le mafie*. Roma: Donzelli.
- Slutske, Wendy, Jackson Kristina, and Kenneth Sher. 2003. "The natural history of problem gambling from age 18 to 29." *Journal of Abnormal Psychology* 112, 2: 263-74. <https://doi.org/10.1037/0021-843X.112.2.263>
- Spennyn, Jenny, Barrett Doug, and Mark Griffiths. 2010. "The Role of Light and Music in Gambling Behaviour: An Empirical Pilot Study." *International Journal of Mental Health and Addiction* 8, 1: 107-18. <https://doi.org/10.1007/s11469-009-9226-0>
- Suissa, Amnon Jacob. 1997. *Le jeu compulsif. Vérités et mensonges*. Montreal: Editions Fides.
- Sulkunen, Pekka, et al. 2021. *Limitare l'azzardo. Gioco, scienza e politiche pubbliche*, ed. it. a cura di Sara Rolando. Roma: Carocci. <<https://www.carocci.it/autori/pekka-sulkunen>>.
- Sykes, Gresham, and David Matza. 1957. "Techniques of Neutralization. A theory of Delinquency." *American Sociological Review* 22, 6: 664-70. <https://doi.org/10.2307/2089195>
- Sylvain, Caroline, Ladouceur Robert, and Jean-Marie Boisvert. 1997. "Cognitive and behavioral treatment of pathological gambling: A controlled study." *Journal of Consulting and Clinical Psychology* 65, 5: 727-32. <https://doi.org/10.1037/0022-006X.65.5.727>
- Vakharia, Sheila. 2024. *The Harm Reduction Gap Helping Individuals Left Behind by Conventional Drug Prevention and Abstinence-only Addiction Treatment*. New York: Routledge.
- Valleur, Marc, et Louise Nadeau. 2014. "Pour une histoire des addictions." In *Pascasious ou comment comprendre les addictions suivi du Traité sur le jeu (1561)*, édité par Louise Nadeau, et Marc Valleur, 11-68. Montréal, Québec: Les Presses de l'Université de Montréal.
- Valleur, Marc. 2009. "La nature des addictions." *Psychotropes* 2: 21-43. <https://doi.org/10.3917/psyt.152.0021>
- Vasiliadis, Sophie, et al. 2013. "Physical accessibility of gaming opportunity and its relationship to gaming involvement and problem gambling: A systematic review." *Journal of Gambling* 28: 1-46. <https://doi.org/10.4309/jgi.2013.28.1>
- Vrecko, Scott. 2008. "Capital ventures into biology: biosocial dynamics in the industry and science of gambling." *Economy and Society* 37, 1: 50-67. <https://doi.org/10.1080/03085140701760874>
- Zoglauer, Madeleine, et al. 2021. "The Relationship Between Physical Availability of Gambling and Gambling Behaviour or Gambling Disorder: a Systematic Review." *Journal of Gambling* 47: 20-78. <http://dx.doi.org/10.4309/jgi.2021.47.2>



# ‘Esperienze d’azzardo’: un approccio etnografico allo studio del *gambling*

Filippo Lenzi Grillini

**Abstract:** The present ethnographic research study has combined observation of gambling practices in commercial venues hosting slot machines, with interviews involving over 100 interlocutors undergoing rehabilitation for gambling disorder. The paper delves into a phenomenon which, in Italy, on one hand, has gone through processes of normalization as a recreational consumer product as many others, and on the other hand, risks placing the burden of addiction-related problems solely on single individuals. Exploring their experiences, it has been possible to reveal the contradictions and ambiguities of a market offering increasingly engaging products, for which individuals are expected to demonstrate the ability to “gamble responsibly”, while restraining themselves within difficult-to-define thresholds.

**Keywords:** Anthropology of gambling, ethnography, gambling venues, gambling disorder, Italy

**Sommario:** 1. Presupposti teorico-metodologici 51; 2. Processi di ‘sdoganamento’ normativo e sociale dell’azzardo 54; 3. Esperienze d’azzardo 57; 4. Celarsi nell’immersione nel gioco 61; 5. Conclusioni 64; Riferimenti bibliografici 67

## 1. Presupposti teorico-metodologici

Il gioco d’azzardo, sia come pratica, sia come settore commerciale, risente di dinamiche che coinvolgono la sfera politica, quella economica e quella socio-culturale, oltre a quella medica per quello che concerne forme di dipendenza da *gambling*.

Proprio per la sua marcata multidimensionalità la prospettiva olistica che caratterizza storicamente l’approccio etno-antropologico, orientata all’analisi delle correlazioni fra pratiche e contesto socio-culturale, economico e storico-politico nel quale si inseriscono, può offrire chiavi di lettura utili a restituire la complessità del fenomeno. Un fenomeno che, in Italia, ha vissuto una crescita senza pari a livello continentale: anno, dopo anno le cifre giocate si sono superate, toccando il record di 136 miliardi di euro nel 2022<sup>1</sup>. Se va ricordato che i dati si riferiscono al totale del giocato e alcune di queste sono tornate, sotto

<sup>1</sup> Se ci riferiamo solo alle cifre spese, cioè non tornate come vincite, i dati elaborati da *The economist* (2017) relativi al 2016 mettono in evidenza che l’Italia, in quell’anno, deteneva il record continentale, con 19 miliardi di dollari persi dagli italiani al gioco.

Filippo Lenzi Grillini, University of Siena, Italy, lenzigrillini@yahoo.it, 0000-0003-0744-1127

Referee List (DOI 10.36253/fup\_referee\_list)

FUP Best Practice in Scholarly Publishing (DOI 10.36253/fup\_best\_practice)

Filippo Lenzi Grillini, ‘*Esperienze d’azzardo: un approccio etnografico allo studio del gambling*’, © Author(s), CC BY-SA 4.0, DOI 10.36253/979-12-215-0444-6.06, in Mario Perini (edited by), *Il gioco d’azzardo: una prospettiva multidisciplinare. Atti del convegno tenutosi presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell’Università degli Studi di Siena il 1° dicembre 2023*, pp. 51-68, 2024, published by Firenze University Press and USiena PRESS, ISBN 979-12-215-0444-6, DOI 10.36253/979-12-215-0444-6

forma di vincita, nelle tasche di giocatori e giocatrici, sono comunque numeri impressionanti se pensiamo che solo nel 2008 il giocato ammontava a 47,3 miliardi per arrivare quasi a triplicarsi in soli 12 anni<sup>2</sup>. Nello stesso periodo è aumentato progressivamente anche il numero di giocatori e giocatrici che hanno richiesto aiuto ai Servizi per le Dipendenze (SerD) nazionali per tentare di accedere a percorsi riabilitativi rispetto al «Disturbo da Gioco d'azzardo», definizione ufficiale fornita nel 2013 dall'ultima edizione del DSM (Diagnostic Statistic Manual) dell'American Psychiatric Association, per indicare una forma di *addiction* comportamentale, o senza sostanza, che la terza edizione del DSM aveva già riconosciuto dal 1980.

In questo contributo mi propongo di fare luce sulle esperienze di giocatori e giocatrici, sia grazie a ciò che è stato possibile ascoltare attraverso le loro narrazioni, sia grazie a ciò che è stato osservato nei luoghi del gioco frequentati durante la ricerca; anche dal punto di vista metodologico, infatti, l'indagine è stata disegnata fondandosi su alcuni dei metodi caratterizzanti le discipline etno-antropologiche di tipo eminentemente qualitativo e, nello specifico, etnografici<sup>3</sup>. Sono state infatti condotte interviste semi-strutturate ai giocatori d'azzardo in trattamento presso i SerD toscani, presso i moduli residenziali del progetto Orthos e che frequentano i gruppi di auto-aiuto «giocatori anonimi» per un totale di 123 persone fra giocatrici (26) e giocatori (97)<sup>4</sup>. La proporzione fra donne e uomini non può e non deve essere interpretata in un'ottica statistica, poiché non riflette necessariamente le percentuali di uomini e donne dipendenti da *gambling* in Toscana, ma può, invece, essere interpretata come una maggiore difficoltà per le donne di accedere ai servizi o minore volontà di rendersi disponibili per le interviste.

Inoltre, sono stati intervistati 24 familiari delle giocatrici e dei giocatori in carico presso i servizi e i centri o che frequentavano i gruppi di auto-aiuto<sup>5</sup>.

Le figure professionali attive nei processi di riabilitazione del disturbo da gioco d'azzardo hanno proposto a giocatori e giocatrici in cura presso i SerD, o all'interno di percorsi terapeutici presso cooperative sociali, di partecipare alle interviste che, in molti casi, hanno avuto luogo all'interno di tali strutture<sup>6</sup>. Dai

<sup>2</sup> Dati raccolti ed elaborati dall'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli e pubblicati nelle differenti edizioni del Libro BLU, l'ultimo dei quali è inerente alla relazione del 2022 (ADM 2023).

<sup>3</sup> La ricerca, pur con molte interruzioni, è stata condotta dal 2014 al 2021 e ha visto la collaborazione, nelle sue differenti fasi e per aspetti diversi dell'indagine, di: Francesco Bogani, Tarcisio Lancioni, Giovanna Marrazzo, Valentina Molinari e Giulia Nistri che cito qui in ordine alfabetico e ringrazio per i preziosi contributi che hanno offerto.

<sup>4</sup> Il progetto Orthos, che ha sede nel Comune di Monteroni D'Arbia (SI) coordinato dal Dottor Riccardo Zerbetto, prevedeva, al tempo, moduli residenziali intensivi della durata di 21 giorni.

<sup>5</sup> Le registrazioni delle interviste sono state analizzate attraverso Atlas.Ti, software per l'analisi qualitativa dei dati (CAQDAS).

<sup>6</sup> Colgo l'occasione per ringraziare tutti i professionisti e le professioniste incontrati, durante la ricerca, che lavorano all'interno di SerD, cooperative sociali e nell'ambito di progetti terapeutici, per la loro preziosa collaborazione. Non posso, inoltre, non ringraziare giocatori

primi incontri con gli interlocutori, è stato possibile notare che il *setting* delle stanze dove stavano affrontando il loro percorso di riabilitazione, rischiava di influenzare gli scambi e le interazioni, presentandosi come troppo simile alla dinamica medico-paziente che non corrispondeva alla relazione che si voleva stabilire durante l'intervista etnografica. Si è, in seguito, cercato di 'disinnesicare' tale meccanismo, sottolineando le specificità del ruolo del ricercatore e degli obiettivi della ricerca e, proponendo, quando possibile, una gestione dello spazio che disarticolasse il dialogo strutturato intorno alla scrivania. Mentre in altri casi, come in quelli relativi a chi frequentava i gruppi di auto-aiuto di «Giocatori anonimi», il primo contatto è avvenuto attraverso la partecipazione alle loro riunioni pubbliche e le interviste si sono svolte nelle case di giocatori e giocatrici o in luoghi pubblici come parchi e bar.

Sia le interviste semi-strutturate e registrate, sia i dialoghi informali intrattenuti con giocatori e giocatrici durante la ricerca hanno riguardato la dipendenza da vari tipi di giochi (scommesse sportive, lotterie istantanee come il «gratta e vinci», lotto, giochi da casinò, *slot machine* e *gambling online*). Tuttavia, nella parte dedicata all'osservazione dei luoghi del gioco e delle interazioni che vi avevano luogo, si è deciso di concentrare l'attenzione solo su quelli che ospitavano *slot machine* (AWP e VLT)<sup>7</sup>. Tale scelta è stata motivata dal fatto che sia dai dati nazionali, sia da quelli che emergevano dalle prime fasi della ricerca si evinceva la netta prevalenza di questo prodotto d'azzardo sugli altri. Dall'analisi dei dati nazionali relativi, ad esempio, al triennio 2017-2019, emerge che queste macchine hanno sempre mantenuto nel periodo preso in esame una quota superiore al 60% del totale della raccolta del giocato attraverso il gioco fisico (ADM 2019, 83)<sup>8</sup>. Anche per quanto riguarda le 123 persone intervistate durante la ricerca condotta in tutte le province toscane e relativa a persone che avevano richiesto aiuto in quanto dipendenti da varie forme di gioco: il 61% di loro aveva giocato prevalentemente alle *slot* (AWP e/o VLT), il 14,6% alle lotterie istantanee «gratta e vinci», il 9,7% si era dedicato al *betting*, il 10,6% a Lotto, 10eLotto e Supernalotto, il 2,8% al gioco online, stessa percentuale del poker, il 2,4% a giochi da casinò, e lo 0,8% al bingo. Va specificato che molti di loro hanno sperimentato differenti tipi di gioco, ma ho evidenziato qui quello che li ha coinvolti in maniera più assidua e attraverso il quale, secondo le loro narrazioni, hanno sviluppato forme di dipendenza.

e giocatrici che si sono resi disponibili a partecipare alla ricerca che senza la loro collaborazione non avrebbe potuto essere realizzata.

<sup>7</sup> Le *videolottery* (VLT) a differenza delle altre *slot machine* (AWP) non presentano una scheda gioco interna ma sono terminali connessi ad un sistema di gioco centrale e vi si possono inserire banconote e non solo monete; sono caratterizzate da un gioco più rischioso che promette vincite più ricche attraverso jackpot di sala e uno nazionale che può arrivare fino a 500.000 euro.

<sup>8</sup> Le pratiche legate al mercato del *gambling* online in grande crescita negli ultimi anni non sono state al centro dell'osservazione etnografica, dal momento che la ricerca era dedicata al gioco fisico.

L'osservazione etnografica è stata quindi condotta all'interno di 113 luoghi del *gambling* legale che ospitano *slot machine*, di 100 dei quali sono state prodotte delle mappe-planimetriche esemplificative.

Inoltre, il progetto ha previsto la frequentazione di fiere commerciali dedicate al mondo del *gambling* e l'analisi delle riviste di settore e delle piattaforme online e canali Youtube specificamente dedicati all'azzardo legale.

L'obiettivo sottostante tali azioni risiedeva nello svelare i discorsi introdotti dagli attori di questo settore imprenditoriale e le strategie di *marketing* per la commercializzazione del *gambling*, sia a livello macro-nazionale (analizzandole attraverso i media e frequentando le fiere di settore) sia a livello micro (osservando l'allestimento dei luoghi del gioco a livello locale). In particolare, l'esplorazione di questi ultimi contesti ha permesso di osservare come giocatori e giocatrici si muovessero al loro interno e interagissero sia fra loro, sia con i gestori degli esercizi commerciali. Attraverso il confronto con ciò che è emerso dalle interviste è stato, inoltre, possibile individuare come tali strategie di marketing venissero percepite e interpretate da parte dei giocatori.

Il tutto va letto in una prospettiva analitica coerente con ciò che Natasha Dow Schüll definisce come *market attunement*: un'armonizzazione o reciproco adattamento in un'ottica bi-direzionale secondo la quale i luoghi influiscono su modalità, ritmi e tempi del gioco e, al contempo, sono allestiti in modo da fare appello su preferenze e motivazioni dei giocatori stessi. La cornice teorica, che appare più appropriata per analizzare questi processi, prevede di interpretare l'azzardo per il ruolo che oggi assume: essenzialmente come una forma di consumo (Young 2010; Cassidy, Pisac and Loussouarn 2013) e nello specifico di consumo di rischio (Hannigan 1998; Gephart 2001) attraverso la quale gli attori sociali dovrebbero dimostrare il loro orientamento verso il piacere, il desiderio e il divertimento (Cosgrave 2010).

Le osservazioni etnografiche nei luoghi del gioco e nelle fiere commerciali di settore, insieme alle interviste realizzate hanno permesso di co-produrre anche con i giocatori, e attraverso alcuni degli spunti emersi anche dai dialoghi con le differenti professionalità coinvolte nei processi di riabilitazione, una quantità di dati di grande ricchezza e densità dei quali qui siamo costretti, per necessità di sintesi, ad analizzare solo alcuni aspetti. È stato scelto di privilegiare e prendere le mosse dalle esperienze di coloro che hanno giocato in maniera tanto assidua da arrivare a chiedere aiuto per affrancarsi da forme di dipendenza, per comprendere come queste si relazionano con un mercato dell'azzardo risemantizzato e promosso oggi come una forma di consumo come tante altre.

## 2. Processi di 'sdoganamento' normativo e sociale dell'azzardo

Proprio l'aspetto relativo al rischio era stato storicamente privilegiato in Italia nell'interpretazione del ruolo che il gioco d'azzardo avrebbe dovuto rivestire nella società: un rischio da limitare e, a parte alcune eccezioni, da circoscrivere rispettando le norme inerenti all'ambito della sicurezza e dell'ordine pubblico che da fine '800 hanno regolato le pratiche concernenti il *gambling* (Fiasco

2010). Un approccio che si mantiene per un secolo fino agli anni '90 del '900, quando nuovi prodotti d'azzardo vengono legalizzati per raccogliere entrate fiscali aggiuntive utili per recuperare risorse per differenti necessità dello Stato. Così dal 1994 quando viene introdotto il «gratta e vinci», e progressivamente anche per tutto il primo decennio del XXI secolo, vengono legalizzati nuovi prodotti d'azzardo fisici e online, fra i quali *slot machine* e VLT<sup>9</sup>.

Le retoriche con cui i differenti governi che si sono alternati nel paese e che, indipendentemente dal loro colore politico, hanno giustificato la legalizzazione di tali prodotti facevano riferimento essenzialmente, da un lato, a una strategia per aumentare le entrate fiscali dello Stato (particolarmente nei momenti di crisi economica o in tutte le situazioni emergenziali)<sup>10</sup> e, dall'altro, al tentativo di regolamentare e controllare pratiche legate all'azzardo, facendole emergere e conducendole nell'alveo della legalità.

In questi anni si viene così a creare una sorta di alleanza fra Stato e settore del *gambling*, accompagnata da un processo di 'risemantizzazione' dell'azzardo legale che ha previsto una sua 'normalizzazione' come prodotto da intrattenimento come tanti altri all'interno della società del consumo. Tale processo, pur con le specificità relative ai singoli contesti socio-economici e culturali nazionali, non può essere analizzato senza estendere lo sguardo alle dinamiche macroeconomiche che si sono attivate a livello globale nella tarda modernità. Queste, secondo le riflessioni di differenti studiosi e studiose (Bauman 1988; Comaroff and Comaroff 2000; Reith 2007), hanno portato a una graduale sostituzione di un'etica del lavoro e della produzione' (storicamente poco compatibile con le dinamiche dell'azzardo che sganciavano la ricompensa economica dallo sforzo o dal merito per ottenerla) con un'etica del consumo'. Come scrive Nikolas Rose (1999, 103): «The primary economic image offered to the modern citizen is not that of the producer but of the consumer». Parallelamente altri fattori hanno concorso a de-stigmatizzare il *gambling* come pratica e come mercato: *in primis* la progressiva finanziarizzazione del capitalismo che, dagli anni '70 del '900, ha iniziato a soppiantare la sua precedente versione basata prioritariamente sulla produzione industriale (Epstein 2005) ha fatto sì che, anche a livello macroeconomico, ideologie, dinamiche e linguaggi, derivati dal mondo del *gambling*, che fanno riferimento a prodotti di rischio e a differenti tipi di 'scommesse' venissero sdoganati, avvicinandosi, se non entrando a pieno diritto, in quello della finanza internazionale (Appadurai 2016; Lenzi Grillini 2022). Anche scendendo a livello microeconomico, i prodotti finanziari, non più appannaggio solo di un'élite, o di *broker* professionisti, vengono resi sempre più accessibili a tutti e disegnati sui profili e le esigenze delle famiglie (prestati per l'educazione dei fi-

<sup>9</sup> Per un'analisi puntuale dei tipi di giochi introdotti sul mercato e delle motivazioni addotte dai *policy makers* per giustificare tali scelte politiche cfr.: Di Chio (2017) e Lenzi Grillini (2022).

<sup>10</sup> Un esempio emblematico è rappresentato dalla legalizzazione delle VLT nel 2009 con la motivazione di dover reperire i finanziamenti per ricostruire la città dell'Aquila colpita dal terremoto.



gli, mutui per la casa, fondi pensione ecc.) o dei singoli individui che, grazie alle nuove tecnologie di comunicazione, possono compiere autonomamente operazioni finanziarie tramite banking online o applicazioni di digital banking sui propri cellulari (Martin 2002).

Parallelamente anche l'azzardo legale ha vissuto processi di popolarizzazione molto simili con la diffusione su tutto il territorio nazionale del gioco fisico (come quello da *slot machine*) originariamente limitato all'ambito ristretto ed elitario dei quattro casinò italiani presenti solo nel nord-Italia. L'offerta di azzardo si è, così, via via moltiplicata: da un'unica lotteria nazionale e dai limitati concorsi a premi basati su scommesse sportive, si è passati alle numerose lotterie istantanee e alla possibilità di scommettere su una pluralità di eventi sportivi italiani e internazionali. Così come, poco dopo, si è assistito alla diffusione ancor più capillare del gioco online, in grande crescita in anni più recenti. Le nuove tecnologie hanno rivestito anche qui un ruolo determinante, *in primis* rendendo il gioco accessibile tramite *smartphone* e computer, ma anche attraverso lo sviluppo di *videolottery* e *slot machine* sempre più avanzate tecnologicamente e coinvolgenti per i giocatori o di nuovi prodotti di gioco come il *virtual betting* che nelle sale scommesse permette di puntare su eventi sportivi virtuali ai quali è possibile assistere ad ogni ora del giorno<sup>11</sup>.

Per la normalizzazione dell'azzardo oltre alla legalizzazione di differenti giochi, frutto di decisioni politiche, le strategie di *marketing* introdotte dall'industria del settore hanno rivestito un ruolo significativo. Un settore che, a livello globale, inizialmente dagli Stati Uniti aveva puntato a ridefinirsi come *gaming industry* e non più come *gambling industry*: mettendo in primo piano la faccia più ludica e potenzialmente innocua dell'azzardo e celando quella più rischiosa che l'aveva storicamente contraddistinto, a livello di percezione sociale diffusa (Castellani 2000, 127; Pini 2012, 75). Tali strategie di *marketing* hanno abbinato campagne pubblicitarie massive tese alla promozione di prodotti d'azzardo sul *web* o durante i programmi televisivi più guardati (come i grandi eventi sportivi), a strategie mirate e 'targetizzate'<sup>12</sup>. Queste ultime si sono basate sulle offerte di prodotti *ad personam*, ad esempio, per chi agogna una casa nuova ma non ha le possibilità economiche per acquistarla («Vincicasa» gioco a estrazione numerica mette in

<sup>11</sup> Da ciò che è emerso dalle interviste, molti giocatori erano passati dal mondo del *betting* a quello delle *slot* perché queste ultime permettevano di ricevere la vincita immediatamente, mentre le scommesse prevedevano lunghe attese fra il momento in cui venivano compilate le 'schedine' e l'avvenimento sportivo. Il *virtual betting* ha così permesso di risolvere tale problema offrendo, anche se in forma virtuale – attraverso corse di cavalli, brevi partite di calcio e altri eventi sportivi simulati a uno schermo – un'esperienza ugualmente coinvolgente e immediata, fruibile a qualsiasi ora del giorno.

<sup>12</sup> Negli ultimi anni sono state introdotte norme che proibiscono la promozione dell'azzardo sui media di maggiore diffusione attraverso la legge 96 del 2018 che ha limitato molto la pubblicità del *gambling* in Italia anche se, soprattutto per quello che riguarda il *betting*, vi sono eccezioni importanti che riducono significativamente l'efficacia di tale normativa, ad esempio permettendo servizi informativi di comparazione di quote o offerte commerciali dei diversi *competitor*.

premio una casa del valore di 300.000) o chi sogna un'entrata economica sicura che possa sostituirsi a uno ottimo stipendio («Turista per sempre», lotteria istantanea, che nel tempo ha offerto cifre crescenti, permette di vincere 6.000 euro al mese per vent'anni). Oltre a questo, come è emerso proprio grazie a interviste e dialoghi informali intrattenuti con giocatori e giocatrici, anche prodotti commerciali non d'azzardo sono stati pubblicizzati attraverso linguaggi che facevano riferimento al mondo del *gambling*. Intervistati e intervistate, con malcelato fastidio per l'invasività di tali campagne pubblicitarie, alla quali si trovavano ad assistere durante il faticoso percorso di riabilitazione intrapreso, citavano gli esempi di detersivi per il bucato promossi attraverso pubblicità televisive in cui la lavatrice veniva raffigurata come una *slot machine*. Esempi che si inscrivono nel più ampio campo dei processi di *gamblification* intesi, in questo caso, come progressive introduzioni di elementi o pratiche strettamente legate al gioco d'azzardo in contesti diversi da quello del *gambling* per influenzare scelte di consumo, che, come messo in evidenza da Macey e Hamari (2022, 2055) prevedono due aspetti principali: «affective (employing cultural values/signifiers of gambling)» e «effective, (employing gambling games and activities)».

### 3. Esperienze d'azzardo

L'azzardo appare quindi come un fenomeno che ha sconfinato dagli ambiti ristretti in cui era relegato e controllato: oggi, legalizzato normativamente e 'normalizzato' socialmente, ha travalicato tanto i limiti territoriali in cui era circoscritto, quanto quelli temporali (non più una lotteria nazionale una volta l'anno ma più lotterie istantanee, estrazioni del lotto da 3 la settimana a una ogni 5 minuti ecc.). Mettendo in relazione tali processi con le esperienze vissute da giocatori e giocatrici, per come sono state da loro interpretate, l'azzardo emerge come il prodotto di rischio più accessibile perché acquistabile sotto casa. Le scariche adrenaliniche che può offrire sono quelle più facilmente reperibili – anche assentandosi per poco dal contesto domestico, o durante una pausa dal lavoro – nell'ambito del mercato delle 'esperienze di rischio' ricreative: quelle «*edgework*» che, secondo Stephen Lyng 2014, hanno acquisito un'importanza crescente nella società contemporanea<sup>13</sup>.

<sup>13</sup> Fra queste Lyng inserisce ad esempio gli sport estremi, riferendosi non a quei rischi e ansie globali (inquinamento, progressivo esaurimento delle risorse naturali, pandemie, attacchi terroristici ecc.) che per Beck (1992) caratterizzerebbero la società del rischio e dai quali diviene cruciale potersi difendere. Il gioco d'azzardo sembra afferire a un'altra categoria: quella di prodotti di rischio promossi in quanto forieri anche di opportunità potenzialmente seducenti (Luhmann 1996). Secondo Young (2010), autore di uno studio interessante sull'Australia (che ha visto anch'essa una crescita importante del mercato delle *slot machine*), tale rischio individuale differenziato, associato al piacere desiderabile e quindi ricercato come espressione di preferenze soggettive di consumo, riuscirebbe a coesistere in una relazione dialettica con un rischio globale indifferenziato dal quale tentare di proteggersi e che coinvolge la società nel suo insieme.

Tale accessibilità è anche quella che rende possibile una narrazione molto diffusa fra giocatori e giocatrici che, già dalle prime interviste, è emersa con frequenza: l'incontro fortuito con l'azzardo. Uno dei tanti esempi che possiamo citare riguarda il territorio della provincia di Pisa:

Ce n'è tanti di bar in via Tosco Romagnola e sono tutti pieni di slot [...]. È stato così all'inizio: vabbè, niente, insomma vado in uno di questi bar, in un bar normale eh, dove vado di solito, bevo un caffè normalmente e poi vado di là dove giocavano alle slot, ma a me non piaceva il gioco delle slot. E avevo il resto che avevo preso del caffè, ho messo due euro e con due euro ho preso settanta euro. Con questi settanta euro ho offerto da bere a tutti! Per me erano tanti settanta euro (Salvo, 70 anni, pensionato)<sup>14</sup>.

In molti casi nelle narrazioni dei giocatori vincite come questa o più ricche di questa venivano interpretate come primo innesco di un processo che ha portato a giocare in maniera assidua. Una prima vincita che ossimoricamente viene oggi descritta, da molti di loro, come una «condanna» per citare le parole pronunciate da Aurelio, giocatore cinquantasettenne di Prato.

Dall'interpretazione di questi discorsi è possibile enucleare due aspetti importanti: da un lato quello relativo all'accessibilità del gioco a portata di mano, e dall'altro l'enfasi sulla 'prima volta', un'entrata accidentale, se non un quasi scivolamento nel mondo del gioco.

Alla luce della loro grande diffusione, potremmo chiederci o dubitare se tali discorsi non siano dettati da una volontà di ridisegnare e rimodulare la propria storia di gioco e la propria esperienza di fronte al ricercatore, rispetto ad una *addiction* a rischio di stigmatizzazione, volendo affrancarsi, per esempio, dal ruolo di giocatore abituale da sempre appassionato d'azzardo. Credo tuttavia che il punto non sia svelare se quelle descritte corrispondano a possibili strategie di dissimulazione o di occultamento dello stigma, come quelle analizzate in profondità da Goffman (1983), o siano effettivamente tutte esperienze vissute nei termini sopra descritti. Ciò che queste narrazioni ci restituiscono è che, sia nel caso di esperienze realmente vissute, sia di narrazioni ricostruite e rimodulate durante le interviste, proprio il processo politico di abbattimento dei confini in cui l'azzardo era relegato, che ha portato alla sua larga diffusione, ha permesso che sia possibile far risalire l'entrata nel mondo dell'azzardo ad un primo contatto occasionale e fortuito.

L'osservazione etnografica nei luoghi dell'azzardo legale ha offerto l'opportunità di fare luce sulle tappe del percorso che giocatrici e giocatori affrontano all'interno di questi esercizi commerciali. Questi presentano caratteristiche differenti, fra loro, non solo per le diverse finalità commerciali (tabaccai, bar e caffè, sale *slot-VLT*), ma anche per il loro allestimento, in particolare per quello che concerne la localizzazione delle macchine da gioco. In alcuni dei locali non esclusivamente dedicati al gioco, come tabaccai e bar, le *slot* sono esposte

<sup>14</sup> Questo, come gli altri nomi di giocatori e giocatrici presenti in questo contributo, è un nome di fantasia, a tutela della riservatezza della persona intervistata.

nello stesso spazio adibito alla somministrazione di cibo e bevande o alla vendita di prodotti, in un ambiente luminoso visibile anche dall'esterno. Tuttavia, come è stato possibile osservare, i luoghi dove giocatori e giocatrici si intrattenevano continuamente con le *slot* per più tempo erano quei bar e tabaccai che presentavano un allestimento molto diverso: ambienti caratterizzati da una separazione più netta fra uno spazio adibito al consumo di pasti e bevande e acquisto di prodotti, da un lato, e uno dedicato al gioco, dall'altro. Quest'ultimo era generalmente caratterizzato o da una stanza separata o da nicchie e vani più appartati ma comunque, in entrambi i casi, privo di orologi al muro e di finestre o vetrine che permettano di scorgere lo scorrere delle ore e delle giornate mentre si è immersi nel gioco. Un'immersione agevolata dall'oscurità dell'ambiente dove, nella maggior parte dei casi, le uniche luci sono quelle proiettate dalle *slot*<sup>15</sup>. Anche le sale giochi presentano molte di queste caratteristiche con le finestre coperte da tende pesanti che lasciano passare poca luce, pareti scure e luci artificiali soffuse e spesso di colori blu o rossi. Molte di queste sale prevedono anche un ambiente per fumatori dotato di sistemi di ventilazione forzata, distinguendosi, fra gli esercizi commerciali italiani, nell'offrire ancora spazi dove non è vietato fumare. Nella maggior parte delle sale il pavimento è coperto da moquette; tale scelta, secondo un architetto specializzato nella progettazione di sale gioco, incontrato a una fiera di settore, risponde alla finalità di creare quell'ambiente ovattato, che aiuta nell'idea di creare una sorta di salotto: uno spazio dove riesci a passare molto tempo. Attraverso l'esperienza di gioco di Nilde giocatrice di *slot* nel territorio della provincia di Siena, alcuni degli aspetti descritti possono essere meglio compresi.

Quando tu vai alla macchinetta il posto è sempre scuro, le luci sono sempre spente, ci sono solo le macchinette. Dove andavo spesso io ci sono due bar che hanno la sala giochi, ma uno ha le pareti bianche tranquille e ha una bella porta a vetri da cui entra la luce e quando sei a giocare li 'giochi e non giochi' nel senso che, anche se sembra strano, il fatto di averci la luce esterna e di vedere l'esterno ti ipnotizza meno. L'altro invece ha le pareti viola, quindi scurissime [...]. Tanti di quelli che ci giocano, non vogliono la luce accesa perché con la luce accesa l'empatia' [con la macchina] è minore, c'ho fatto caso io, perché per esempio se andavo e c'era la luce accesa o andavo in quell'altra sala giochi ci potevo buttare le mie 20, 30 euro ma poi chiudevo lì (Nilde, 47 anni, commerciante).

Quel «giochi e non giochi» rende molto bene l'idea che una giocata di 20 o 30 euro non sembra rappresentare un vero giocare per chi lo ha fatto in maniera assidua, così come altri passaggi del discorso della giocatrice ci aiutano a

<sup>15</sup> In questo saggio, l'attenzione sarà dedicata esclusivamente all'organizzazione dello spazio nei luoghi del gioco, per necessità di sintesi e per permettere un adeguato approfondimento dei processi e delle dinamiche che li riguardano; mentre per approfondire il pur interessante tema dei meccanismi di gioco e delle tecnologie con cui le *slot* sono state progettate rimandiamo al volume di Natasha Dow Shüll (2012).

comprendere come i contesti in cui il gioco è più esposto in ambienti luminosi tendano a non indurre a immersioni continuative nel gioco.

Non solo le luci ma anche i suoni rivestono un ruolo importante nello spingere al gioco: anche in questo caso a dominare devono essere quelli delle macchine da gioco, al limite può essere presente solo una musica di sottofondo che però non deve disturbare il giocatore. Entrando in alcuni tabaccai e bar, le *slot* non sono visibili, magari nascoste in spazi antistanti i servizi igienici o in ambienti e nicchie appartati, ma sono i suoni delle monete o i *jingle* che segnalano quando la macchina entra in *bonus*, a segnalarne la presenza. L'effetto è quello di richiamare al gioco e al contempo celarlo.

Io se entro in un bar e in lontananza sento un suono o un euro che casca in una macchinetta, io come sento 'tun!' Lo sento qui, alle tempie, cominciare a pulsare: 'boom!' Come sentivo un rumore, mi scattava qualcosa e andavo a giocare (Diego, 32 anni, operaio).

Nelle sale *slot* e VLT lo stesso effetto di attirare e al contempo celare si prova a creare coinvolgendo altri sensi. *In primis* la vista è chiamata in causa, nel caso di quelle sale in cui le vetrine sono completamente ricoperte da adesivi, vetrofanie o manifesti con immagini di dadi o roulette, evocanti il mondo del casinò, lato 'esclusivo' ed attraente dell'azzardo, impedendo, allo stesso tempo di scorgere cosa avviene all'interno. Così come l'olfatto è sollecitato, come ci è stato segnalato da alcuni giocatori, da profumi fruttati o floreali diffusi nelle sale, tanto forti da essere percepibili già dal marciapiede antistante, come è stato possibile rilevare durante la ricerca.

Le vetrate e porte offuscate, così come le stanze dedicate o le nicchie in cui giocare appartati non hanno solo la funzione di nascondere la pratica del gioco dai potenziali sguardi di conoscenti, parenti o colleghi di lavoro, ma insieme alle luci delle macchine che si impongono su sfondi scuri, facilitano la completa immersione nel gioco.

Così, ad esempio un giocatore descrive cosa lo attraeva della sala VLT dove si recava abitualmente:

Mi attraeva molto probabilmente il luogo, il fatto di stare in un posto con luci soffuse, nel silenzio, come se tu fossi da solo, in un mondo a parte. La ricerca di estraniarti da quella realtà, che vivi, e dal mondo reale, cercandone un'altra per rilassarti. In realtà non capendo che poi invece, si quell'atmosfera c'è, ma tu stai giocando dei soldi! (Nedo, 37 anni, disoccupato).

Le parole di Nedo accennano alla condizione che, nelle esperienze di giocatori e giocatrici, è emersa come più ricercata. Le scariche adrenaliniche attirano verso il gioco, ma, secondo le narrazioni di chi ha giocato in maniera assidua, prevalentemente nella fase iniziale, mentre ciò che tiene maggiormente 'attaccati alle macchine' è una sorta di immersione totale, nella quale non si pensa più a niente e ci si aliena dal mondo e dalle sue preoccupazioni. Anche la vincita economica sembra rivestire un ruolo significativo quasi solo all'inizio, perdendo attrattività quando il gioco si fa più intensivo, se non per permettere di rigiocare ciò che si è vinto e poter così prolungare quello stato di 'disconnessione dal mondo'.

Sì, poi a un certo punto non lo fai più per i soldi, poi i soldi diventano un problema dopo, quando vedi che stanno andando via e non ce ne hai più per giocare [...] Ma non è che andavi per fare la vincita, andavi lì per staccare il cervello e per non avere problemi! (Ilario, 45 anni, dipendente di un'impresa privata).

Le sensazioni prevalenti provate nella pratica del gioco venivano descritte come un «anestetizzarsi», «ovattare il cervello», «poter non pensare più a niente», «isolarsi», «staccarsi dal mondo», o «estraniarsi da ogni rapporto». Un amalgama complesso di sensazioni simili a quelle che Natasha Dow Shüll (2012), nella sua monografia, frutto di una ricerca etnografica condotta nei casinò di Las Vegas, sintetizza attraverso il concetto di «*machine zone*». Una zona «priva di tensione» che caratterizza l'immersione nel gioco da *slot* che la studiosa statunitense definisce come una sorta di stato di trance che allontana dal mondo e dalle sue preoccupazioni e che, nel nostro caso, dialoga bene con le esperienze descritte come una sorta di «ipnosi» da Nilde, nell'intervista citata in precedenza. Indipendentemente dalle sfumature di significato di tali sensazioni, soprattutto per come si iscrivono nelle storie di vita delle singole persone, alle quali qui non possiamo dedicare un approfondimento specifico, sono interessanti gli spunti che ci offrono se integrati con ciò che è stato possibile osservare nei luoghi del gioco. Da ciò che è emerso dall'etnografia, infatti, la 'carriera' (Goffman 1963) dei giocatori sembra disporsi su un percorso, nel quale a una preliminare fase di primo contatto con le *slot*, possibile grazie alla loro grande diffusione, succede una seconda in cui si ricercano luoghi protetti e nascosti dove potersi immergere nel gioco. In questo caso, allo sdoganamento dell'azzardo che lo ha portato ad abbattere i confini (fisici, temporali e morali) in cui era relegato storicamente, verrebbe a contrapporsi la volontà di giocatrici e giocatori di ergere invece nuovi confini di protezione all'interno dei quali abbandonarsi in solitudine al consumo di questa sorta di 'rischio anestetizzante'.

#### 4. Celarsi nell'immersione nel gioco

Nella ricostruzione dei processi descritti, sembrerebbe tuttavia emergere una contraddizione che potremmo riassumere in una domanda esemplificativa: se l'azzardo è stato progressivamente 'addomesticato', in quanto legalizzato dal punto di vista normativo e socialmente normalizzato, perché giocatori e giocatrici prediligerebbero luoghi dove possano in parte nascondersi nel consumare quei prodotti di rischio ormai commercializzati come tanti altri?

Le risposte a tale domanda seguono due cammini diversi: il primo riguarda l'ambito del gioco in sé e la comunità dei giocatori, mentre il secondo ci permette di far luce su ruoli e significati che azzardo e giocatori assumono, in senso più ampio, nella nostra società.

Nel primo caso gli sguardi dai quali si cerca di nascondersi sono quelli di altri giocatori. L'osservazione etnografica ha permesso, ad esempio, di notare cartelli affissi nella zona adibita alle *slot* di bar e tabaccai che ammoniscono che è vietato sostare se non si gioca. Sia da ciò che è emerso dalle interviste, sia frequentando

le sale gioco, i giocatori amano tendenzialmente intrattenersi con le *slot machine* in solitudine, senza sentirsi osservati né oggetto di commenti. In alcuni casi giocatrici e giocatori temono quella tipologia di frequentatori di sale slot che spiano il gioco degli altri per poi avventarsi sulle macchine percepite come più cariche di monete non restituite come vincita<sup>16</sup>. Queste figure, che Philip Lalander (2006) nel suo studio dedicato ai *machine gamblers* svedesi ha definito come «avvoltoi», sono percepite come particolarmente fastidiose dagli intervistati e animano e abitano un ambiente che, se da un lato è caratterizzato da una condivisa sospensione del giudizio relativo alla possibile stigmatizzazione di chi gioca compulsivamente (in quanto tutti 'nella stessa barca'), dall'altro si contraddistingue generalmente per diffidenza o sfiducia reciproca<sup>17</sup>. Questa complessa relazione fra giocatori e altri frequentatori di questi luoghi se, da un lato, ha indubbiamente reso più complessa l'osservazione partecipante durante la ricerca (spesso, ad esempio, ho giocato anche per dissimulare il ruolo di osservatore) ha al contempo permesso di comprendere «per impregnazione» (Olivier de Sardan 1995), cioè attraverso una conoscenza sensibile, il livello di diffidenza che si stabilisce rispetto a chi minaccia, anche solo con lo sguardo, la 'zona della macchina'.

Tale diffidenza fra giocatori faceva sì che molti di loro tendessero a voler evitare le sale in cui le *slot* sono sistemate in file parallele (in cui è più facile sbirciare il gioco dell'altro). Un gestore di sala, intervistato durante la ricerca, sosteneva che, proprio per questo motivo, quando gli spazi a disposizione lo permettono, è preferibile raggruppare le *slot* a 'isola' con il retro della macchine a contatto. Negli ultimi anni alcune sale si sono organizzate anche per separare, dagli altri ambienti del locale, un '*privé*' dove alloggiare un'unica macchina che permetta il gioco in completa solitudine.

La seconda pista che è possibile seguire, per rispondere alla domanda con cui si apre il paragrafo, si concentra sui giudizi sociali e possibili processi di stigmatizzazione nei confronti di chi consuma *gambling*, poiché riguarda la necessità di nascondersi, in questo caso, dagli sguardi di chi non gioca.

Facendo un giro lungo che parte dal Nord-America e dialogando con la letteratura che si è concentrata sullo studio dei processi sociali relativi all'azzardo legale in quel contesto, è possibile scorgere dinamiche che hanno coinvolto anche i giocatori italiani. Come sostiene James Cosgrave (2010, 127), traendo ispirazione dalle riflessioni di Foucault (1976) sui rapporti fra produzione di sapere e processi di normalizzazione, negli ultimi anni si è assistito, da un lato, a una progressiva legalizzazione di prodotti d'azzardo che ha normalizzato completamente il *gambling* come pratica e come mercato e, dall'altro in parallelo, a una produzione di sapere sul gioco problematico circoscritta esclusivamente

<sup>16</sup> In realtà, per come sono progettate le schede gioco delle *slot* (AWP e VLT), i meccanismi di pagamento non hanno alcuna relazione con quanto denaro sia stato inserito nella macchina poco prima, tuttavia questa credenza, fra i giocatori, è dura a morire.

<sup>17</sup> Anche Azzimondi, Cice e Croce (2001) nella loro ricerca dedicata alle sale corse italiane interpretano i giocatori come in parte complici nel condividere una pratica, ma al contempo non degni di fiducia reciproca.

all'individuo. Quest'ultimo, e non la pratica in sé, è divenuto oggetto di interpretazioni che, nel tempo stanno sfumando da quella di 'vizioso' a quella, emersa più recentemente, di 'malato' che soffre di una dipendenza. Relativamente a quest'ultimo punto, Abt e Mc Gurrin (1991, 663) ricostruendo il processo che ha portato al primo riconoscimento del *Pathological gambling* nel DSM, – che aveva visto negli anni '70 la collaborazione fra gruppi di auto-aiuto e ricercatori universitari di ambito biomedico – sostengono che tale processo ha avuto l'effetto di riconcettualizzare quella che era considerata una devianza sociale, moralmente stigmatizzata, in una malattia ufficialmente riconosciuta. In ogni caso, indipendentemente dalle tensioni epistemologiche fra le classificazioni di malato e quella di vizioso, per chi eccede nel gioco, è importante sottolineare che tali processi hanno 'moralmente' scagionato sia gli Stati, che hanno progressivamente legalizzato prodotti d'azzardo, sia le imprese del settore che li hanno sviluppati e promossi, scaricando esclusivamente sui comportamenti dei singoli individui le possibili problematicità derivanti da una diffusione massiva di gioco.

Rispetto a tali processi è opportuno focalizzare l'attenzione sulle campagne di prevenzione pianificate negli ultimi anni in Italia, prevalentemente orientate a responsabilizzare chi consuma azzardo. E proprio dalle risposte degli intervistati, questo punto emerge come cruciale, nel comprendere anche i processi di stigmatizzazione. Durante interviste o dialoghi informali, quando con giocatori e giocatrici affrontavamo il tema delle campagne di prevenzione, proprio il riferimento agli slogan che recitavano «gioca responsabilmente» o «gioca senza esagerare» scatenava nella maggior parte di loro reazioni di fastidio e rabbia percepibili dalle espressioni del viso e dal tono della voce che si alzava nell'esprimere discorsi come i seguenti:

È un po' una buffonata secondo me: è lo Stato che da una parte ti vuole dire "non ci giocare", poi dopo "no, no, giocaci che vinci". "Giocaci che vinci" scritto gigante e "non ci giocare" scritto piccolino con l'asterisco in fondo (Clemente, 32 anni, autotrasportatore).

Quelle scritte sono completamente ipocrite: è inutile che lo Stato mi dica: "gioca, ma gioca poco" cosa cazzo vuol dire? Sono come le scritte sulle sigarette, o non me lo metti o lo metti [il gioco] e se lo metti non mi rompere. È una cosa ipocrita (Davide, 47 anni, dipendente pubblico).

È inutile che mi metti la dicitura "gioca responsabilmente". Cioè, e non ha senso, dovresti essere tu [Stato] il responsabile allora a catalogare il gioco in un certo modo. Eh, non mi puoi dire: "non bere!" E poi vendi alcool a gogò! Eh! Cioè fanno questo e poi, dopo alla fin fine spendono i soldi per curare la gente! No? (Lara, 52 anni, collaboratrice domestica).

In altri casi, come quello di una giocatrice trentenne disoccupata, con la quale ci siamo soffermati maggiormente ad approfondire tali aspetti, il discorso si è focalizzato nello specifico sul concetto di soglia che diviene centrale per alcune domande che lei polemicamente poneva: quando diventa dipendenza? Da che punto in poi inizia a essere malattia?



Evidentemente il decalogo, esposto accanto alle *slot*, in molti luoghi del gioco, non aiuta molto a rispondere a queste domande:

il giocatore responsabile:

- 1) gioca per divertimento e non pensa al gioco come ad un modo per far soldi,
- 2) investe nel gioco solo somme di denaro che può permettersi di perdere e non il denaro necessario al vivere quotidiano,
- 3) decide senza eccedere quanto tempo dedicare al gioco,
- 4) decide quanti soldi investire nel divertimento e rispetta la decisione presa,
- 5) non rincorre le perdite e accetta l'esito come costo dell'intrattenimento,
- 6) non chiede soldi a credito per giocare,
- 7) si assicura di conoscere le regole del gioco e le percentuali di vantaggio del banco,
- 8) bilancia il tempo che dedica al gioco con altre attività di svago,
- 9) non gioca per sfuggire alla solitudine o alla depressione ma solo per la voglia di giocare,
- 10) non gioca se la sua lucidità è alterata dall'alcool o dalle droghe.

Dalla prospettiva di chi gioca o ha giocato i decaloghi, come questo, rischiano di risuonare non solo come paradossali – come il punto abbastanza tautologico che indica che il giocatore responsabile decide 'senza eccedere' quanto tempo dedicare al gioco –, ma anche irritanti se abbinati alle politiche che hanno progressivamente legalizzato il gioco e alle strategie di marketing che lo hanno saputo così capillarmente diffondere sul territorio nazionale.

## 5. Conclusioni

Mettendo in relazione ciò che è emerso dall'osservazione etnografica nei luoghi del gioco con questi ultimi spunti relativi alle reazioni critiche di giocatori e giocatrici rispetto sia all'ipocrisia e ambiguità delle politiche di prevenzione basate sul «gioca responsabilmente», sia alla vaghezza della soglia da non varcare per non scivolare in forme di gioco problematico, è possibile fornire un contributo utile per gettare luce su alcuni interessanti significati che il *gambling* ha assunto come «fatto sociale» nella società italiana negli ultimi anni, per citare Émile Durkheim (1895). Già da fine '800, nello stesso volume in cui uno dei padri del pensiero sociologico e antropologico moderno introduce questo celebre concetto, si inaugura un cammino di riflessioni sulla distinzione fra 'normale' e 'patologico' che si riveleranno estremamente fertili (Canguilhem 1998). Un percorso che si snoderà attraverso i contributi di una pluralità di studiosi che ci hanno aiutato a interpretare le norme che sanciscono il confine fra questi due ambiti come inscindibili dall'ordine sociale in cui sono state formulate e dalle variabili socio-culturali che le condizionano<sup>18</sup>. Le critiche degli interlocutori,

<sup>18</sup> Per un'analisi delle varie tappe di questo ricco percorso di riflessione si rimanda all'approfondimento che ne fa Giovanni Pizzi (2005).

con cui mi sono confrontato durante la ricerca, a una soglia fra gioco responsabile e patologico, tanto sfumata e vaga nella realtà, quando iper-citata come quasi auto-evidente negli slogan che dovrebbero regolare il gioco, ci inducono a evidenziale l'importanza di problematizzare tali categorie. Ciò non vuol dire, in nessun modo, relativizzare la portata delle sofferenze delle persone intervistate, frutto di problemi derivati dal contatto con l'azzardo, la cui gravità è stato possibile percepire in maniera chiara durante la ricerca, e che andavano dalla perdita del lavoro, a quelli relazionali nella sfera familiare o amicale, ai casi di violenza domestica, al sovraindebitamento, allo sconfinamento nel giro dell'usura, ai reati e ai furti commessi dai giocatori, all'evasione e frode fiscale; problemi che in alcuni casi hanno indotto giocatori e giocatrici a tentativi di suicidio. Tuttavia, è importante ricordarsi che le complesse genealogie dei discorsi medicalizzati e medicalizzanti che hanno portato oggi alla definizione di determinate categorie sono inestricabili, come scrive Gerda Reith (2007, 41), dai contesti socio-economici in cui sono state formulate.

Limitandomi per necessità di sintesi a ciò che mi sono proposto in questo contributo dedicherò alcune riflessioni conclusive proprio a tali contesti, senza addentrarmi nell'ambito teorico più specifico dell'antropologia medica, concentrandomi, cioè, su ambiguità e contraddizioni del rapporto fra azzardo normalizzato come forma di consumo e percezione sociale nei confronti di chi non gioca 'responsabilmente'. Tali riflessioni prendono le mosse dal ruolo cruciale che il consumo ha assunto nella società contemporanea tanto da assurgere a principio regolatore della vita sociale, come sostiene Reith (2007, 39) che, nella sua analisi della genesi del concetto di 'gioco problematico', trae ispirazione dagli studi sulla governamentalità. Questi ultimi, ispirati dal pensiero di Foucault (Foucault 2005), analizzano e svelano le modalità attraverso le quali sia possibile attuare forme di controllo, senza imporre regole e disciplina dall'esterno, ma modellando la soggettività degli individui capaci di auto-regolarsi nell'esercitare la propria libertà, una volta che siano stati plasmati e formati all'interno di un sistema di dominio. Grazie a questi approcci teorici è possibile indagare in parallelo in che modo le strategie di marketing abbiano influenzato il comportamento dei giocatori e, al contempo, come e in che misura la produzione di sapere relativa al *gambling* abbia influito nel modellare soggettività incidendo conseguentemente sullo sviluppo del mercato stesso (Cosgrave 2010, 122). Inoltre, tali approcci sono utili per iscrivere i processi legati al *gambling* in una più ampia cornice interpretativa particolarmente appropriata per analizzare le dinamiche in atto nelle società dove si sono affermate politiche di stampo neoliberista. In questi contesti abbiamo assistito al progressivo arretramento dell'intervento dello Stato che ha limitato la sua ingerenza nel mercato finalizzata a proteggere e tutelare i cittadini, la cui libertà individuale assurge a principio ineludibile per il neoliberismo. Una libertà di consumare e di saper consumare che, secondo Nikolas Rose (1999, 103), diventa tanto importante da dare senso alla nostra esistenza. Gli individui sono così chiamati e responsabilizzati a compiere scelte su prodotti e servizi sempre più determinanti per il proprio benessere, la realizzazione personale e la sicurezza futura, in un contesto genera-

le di indebolimento delle politiche di welfare, da parte di uno Stato sempre più subordinato alle dinamiche globalizzate dei mercati, interpretabili come 'aleatorie' secondo Young (2010, 262).

I processi politici relativi al *gambling* si inseriscono in questo paradigma che ha visto lo Stato abbandonare progressivamente le politiche che interpretavano l'azzardo come un fenomeno da limitare, in quanto potenzialmente pericoloso per i cittadini, per farsi promotore di una progressiva legalizzazione del mercato in alleanza con le aziende del settore. Come abbiamo potuto osservare grazie alla ricerca, queste ultime hanno promosso prodotti sempre più mirati e seducenti (giochi a estrazione numerica che mettono in premio la vincita di una casa, lotterie istantanee che offrono cifre equiparabili a ricchi stipendi mensili) o hanno sviluppato *slot* e *VLT* sempre più coinvolgenti, installate all'interno di luoghi allestiti in modo da permettere la più completa immersione nel gioco. Tali prodotti di *alea*, per usare la classica classificazione dei giochi di Caillois (2019, 28), coprono un ampio arco di offerte, da quelle che sembrano poter sopperire alle carenze dello Stato nell'ambito delle politiche di welfare (come quelle abitative o quelle attive sul lavoro) a quelle che solleticano i desideri di grandi vincite economiche o permettono anche solo di estraniarsi il più possibile dal mondo e dalle sue preoccupazioni.

Alla luce delle pratiche messe in atto da giocatori e giocatrici, alla ricerca di un isolamento immersivo nel gioco in sempre più nascoste nicchie scure, e delle loro reazioni contrariate e nettamente critiche rispetto alle campagne di prevenzione basate sullo slogan del «gioca responsabilmente» si rivela indubbiamente più difficile continuare a interpretare l'azzardo legale come una forma di consumo come tante altre. Chi gioca si trova schiacciato in una morsa composta da due narrazioni: quella basata su un azzardo sdoganato e normalizzato socialmente ma offerto sempre più capillarmente e promosso commercialmente e quella imperniata su politiche di prevenzione che ammoniscono a giocare responsabilmente. Due narrazioni che dispiegandosi in parallelo, col tempo, sono diventate insostenibili e hanno avuto l'effetto di riattivare processi di stigmatizzazione per chi, all'interno di un mercato sempre più seduttivo, si rivela 'incapace' di saper consumare azzardo responsabilmente. Giudizi sociali che possono oggi essere percepiti come particolarmente negativi, dal momento che, come scrive Nikolas Rose (1999, 103):

Through consumption we are urged to shape our lives by the use of our purchasing power. We are obliged to make our lives meaningful by selecting our personal lifestyle, [...] to make sense of our existence by exercising our freedom to choose in a market in which one simultaneously purchases products and services and assembles, manages and markets oneself.

Alla luce di tali processi, il rischio è che tali politiche di prevenzione e sensibilizzazione fondate sulla responsabilizzazione del giocatore possano provocare, inoltre, effetti opposti a quelli auspicati, spingendo giocatori e giocatrici a celare i loro problemi con l'azzardo inibendo, così, la volontà di chiedere aiuto e intraprendere percorsi di riabilitazione.

## Riferimenti bibliografici

- Abt, Vicki, and Martin McGurrin. 1991. "The politics of problem gambling: Issues in the professionalization of addiction counseling." In *Gambling and public policy: International perspectives*, edited by William Eadington, and Judy Cornelius, 657-70. Reno: University of Nevada.
- ADM (Agenzia delle Dogane e dei Monopoli). 2020. *Libro Blu Relazione 2019*. <<https://www.adm.gov.it/portale/documents/20182/6061302/Libro+blu+2019+-+Relazione.pdf/0faabcc4-83ea-4466-861a-e4cb367b2c57>> (02/05/2024).
- ADM (Agenzia delle Dogane e dei Monopoli). 2023. *Libro Blu Relazione 2022*. <<https://www.adm.gov.it/portale/documents/20182/151943740/Libro+blu+2022+-+Relazione.pdf/0c22441f-e908-8e3c-75e7-828d150bf57a?t=1704734828425>> (02/05/2024).
- Appadurai, Arjun. 2016. *Banking on Words: The Failure of Language in the Age of Derivative Finance*. Chicago: University of Chicago Press.
- Azzimondi, Fabio, Cice Roberto, e Mauro Croce. 2001. "La realtà parallela della sala corse: un extraluogo?" In *Il gioco & l'azzardo. Il fenomeno, la clinica, le possibilità di intervento*, a cura di Mauro Croce, Riccardo Zerbetto, 308-18. Milano: FrancoAngeli.
- Bauman, Zygmunt. 1988. *Freedom*. Milton Keynes: Open University Press.
- Beck, Ulrich. 1992. *Risk Society. Towards a New Modernity*. London: Sage.
- Caillois, Roger. 2019. *I giochi e gli uomini, la maschera e la vertigine*. Milano: Bompiani.
- Canguilhem, Georges. 1998. *Il normale e il patologico*. Torino: Einaudi (Ed. or. 1966).
- Cassidy, Rebecca, Pisac Andrea, and Claire Loussouarn, edited by. 2013. *Qualitative Research in Gambling; Exploring the production and consumption of risk*. New York: Routledge.
- Castellani, Brian. 2000. *Pathological gambling, the making of a medical problem*. Albany: State University of New York Press.
- Comaroff, Jean, and John Comaroff. 2000. "Millennial Capitalism: First Thoughts on a Second Coming." *Public Culture* 12, 2: 291-343. <https://doi.org/10.1215/08992363-12-2-291>
- Cosgrave, James F. 2010. "Embedded Addiction: The social production of Gambling Knowledge and The Development of gambling markets." *Canadian Journal of Sociology* 35, 1: 113-34. <https://doi.org/10.29173/cjs6135>
- Di Chio, Sabino. 2017. "Impolitic Gambling, Chance and inequality in contemporary Italy." *Partecipazione e conflitto* 10, 2: 569-88. <https://doi.org/10.1285/i20356609v10i2p569>
- Dow Schüll, Natasha. 2012. *Addiction by Design: Machine Gambling in Las Vegas*. Princeton: Princeton University Press.
- Dow Schüll, Natasha. 2013. "Turning the tables: the global gambling industry's crusade to sell slots in Macau." In *Qualitative Research in Gambling; Exploring the production and consumption of risk*, edited by Rebecca Cassidy, Andrea Pisac, and Claire Loussouarn, 92-106. New York: Routledge.
- Durkheim, Émile. 1895. *Règles de la méthode sociologique*. Paris: F. Alcan.
- Epstein, Gerald A., edited by. 2005. *Financialization and the world economy*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Fiasco, Maurizio. 2010. "Breve storia del gioco in Italia." *Narcomafie* 9,10: 22-30.
- Foucault, Michel. 1976. *Sorvegliare e punire. Nascita della prigione*. Torino: Einaudi.
- Foucault, Michel. 2005. *Sicurezza, territorio, popolazione: corso al Collège de France: (1977-1978)*. Milano: Feltrinelli.

- Gephart, Robert P. 2001. "Safe Risk in Las Vegas." *M@n@gement* 4, 3: 141-58. <[aims.com/index.php/mgmt/article/view/4130](https://aims.com/index.php/mgmt/article/view/4130)>.
- Goffman, Erving. 1963. *Stigma: Notes on the Management of Spoiled Identity*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Hannigan, John. 1998. *Fantasy City: Pleasure and Profit in the Postmodern Metropolis*. New York: Routledge.
- Lalander, Philip. 2006. "Swedish machine gamblers from an ethnographic perspective." *Journal of Gambling Issues* 18: 73-90. <https://doi.org/10.4309/jgi.2006.18.5>
- Lenzi Grillini, Filippo. 2022. "Commercializzazione dell'azzardo e processi di finanziarizzazione: la diffusione del gambling negli spazi urbani." *Meridiana - Rivista di Storia e Scienze Sociali* 103: 79-104. <https://doi.org/10.23744/4552>
- Luhmann, Niklas. 1996. *Sociologia del rischio*. Milano: Mondadori.
- Lyng, Stephen. 2014. "Action and Edgework: Risk Taking and Reflexivity in Late Modernity." *European Journal of Social Theory* 17, 4: 443-60. <https://doi.org/10.1177/136843101352039>
- Macey, Joseph, and Juho Hamari. 2022. "Gamblification: A definition." *New media & society* 26, 4: 2046-65. <https://doi.org/10.1177/14614448221083903>
- Martin, Randy. 2002. *Financialization of Daily Life*. Philadelphia: Temple University Press.
- Olivier de Sardan, Jean-Pierre. 1995. "La politique du terrain, Sur la production des données en anthropologie" *Enquete* 1: 71-109. <https://doi.org/10.4000/enquete.263>
- Pini, Mauro. 2012. *Febbre d'azzardo. Antropologia di una presunta malattia*. Milano: FrancoAngeli.
- Pizza, Giovanni. 2005. *Antropologia medica; Saperi, pratiche e politiche del corpo*. Roma: Carocci.
- Reith, Gerda. 2007. "Gambling and the Contradictions of Consumption, A Genealogy of the 'Pathological' Subject." *American Behavioral Scientist* 51, 1: 33-55. <https://doi.org/10.1177/0002764207304856>
- Rose, Nikolas. 1999. *Governing the soul: The shaping of the private self*. London: Free association books.
- The Economist*. 2017. "The world's biggest gamblers." February 9, 2017, <<https://www.economist.com/graphic-detail/2017/02/09/the-worlds-biggest-gamblers>> (02/05/2024).
- Young, Martin. 2010. "Gambling, Capitalism and the State, towards a New Dialectic of the Risk Society?" *Journal of Consumer Culture* 10, 2: 254-73. <https://doi.org/10.1177/1469540510364593>

# Intorno al gioco. Per una lettura situata dei contesti e degli stili di vita come pratica di prevenzione del DGA

Giulia Mascagni, Marco Becattini

**Abstract:** This contribution offers a framework for the gambling phenomenon, highlighting the circular relationship between individual, territory, resources and lifestyles. From a medical and sociological dual perspective, the analysis aims to provide new tools for reading the well-being/illness' dynamics that can be delineated at a local level: in order to identify the high-risk contexts and behaviors; and to better intercept and interpret individual and collective requests and needs. The paper concludes by indicating some key advice and recommendations – applicable both at a policy level and at a social and healthcare operational level – with the aim of outlining increasingly structured, long-lasting and interdisciplinary methods of prevention and treatment of gaming.

**Keywords:** Gambling, Prevention, Health inequalities, Lifestyle, Vulnerability

**Sommario:** 1. Introduzione 69; 2. Dietro le carriere di gioco: una lettura processuale del fenomeno 70; 3. Territori e persone, mappe e profili: fenomeno GDA e interventi nell'esperienza della ASL Toscana Sud Est 74; 4. Conclusioni e spunti per *policies* di contrasto alla dipendenza da gioco 78; Riferimenti bibliografici 79

## 1. Introduzione

Questo contributo nasce dall'incontro e dalla collaborazione di due ambiti disciplinari distinti e talvolta distanti: quello della medicina, volta ad occuparsi soprattutto nella sua specializzazione psichiatrica, del gioco d'azzardo quale disturbo da diagnosticare e trattare ma anche da comprendere e prevenire; quello della sociologia che qui si fa *sociologia nella medicina* (Abbatecola e Melocchi 1977) per cogliere e valorizzare gli ambiti più propriamente sociali nelle carriere di gioco<sup>1</sup>.

Questo contributo è frutto di una riflessione comune; tuttavia, l'*Introduzione* e il paragrafo 2 sono da attribuire a Giulia Mascagni, il paragrafo 3 a Marco Becattini, le *Conclusioni* a entrambi gli autori.

<sup>1</sup> Autori ormai classici come Gregory Bateson, Norbert Elias e Erving Goffman hanno posto come imprescindibili nell'analisi sociologica dei fenomeni di salute e di cura i concetti di interdipendenza, processualità, contesto, e li hanno resi più accessibili per le stesse scienze mediche (Ingrosso e Mascagni 2015).

Giulia Mascagni, University of Siena, Italy, giuliamg.mascagni@unisi.it, 0000-0003-1110-9215

Marco Becattini, Asl Toscana Sud Est, Italy, marco.becattini@uslsudest.toscana.it

Referee List (DOI 10.36253/fup\_referee\_list)

FUP Best Practice in Scholarly Publishing (DOI 10.36253/fup\_best\_practice)

Giulia Mascagni, Marco Becattini, *Intorno al gioco. Per una lettura situata dei contesti e degli stili di vita come pratica di prevenzione del DGA*, © Author(s), CC BY-SA 4.0, DOI 10.36253/979-12-215-0444-6.07, in Mario Perini (edited by), *Il gioco d'azzardo: una prospettiva multidisciplinare. Atti del convegno tenutosi presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Siena il 1° dicembre 2023*, pp. 69-81, 2024, published by Firenze University Press and USiena PRESS, ISBN 979-12-215-0444-6, DOI 10.36253/979-12-215-0444-6

Se l'obiettivo comune di lungo periodo si conferma quello di contribuire – sia a livello di *policy* sia a livello operativo di intervento sociale e sanitario – ad individuare con sempre maggior chiarezza le cause socioculturali che favoriscono i Disturbi da Gioco d'Azzardo (DGA)<sup>2</sup> e a costruire modalità strutturate, durature e interdisciplinari di rimozione/contrasto, in questa sede si vuole intanto riproporre in una versione estesa e aggiornata l'intervento a due voci presentato il 1° dicembre 2023 nella quarta e ultima sessione di lavori del convegno *Il gioco d'azzardo. Una prospettiva multidisciplinare*, così da offrire un inquadramento delle più frequenti dinamiche di esposizione ai rischi del gioco patologico e dei percorsi di prevenzione e cura disponibili.

Pur in un ambito di prospettive condivise e lavoro congiunto, le pagine che seguono sono organizzate in due parti distinte: la prima di ricognizione delle dinamiche di diseguale esposizione ai rischi del gioco e alla transizione da attività di tipo ludico a dipendenza comportamentale dagli esiti patologici; la seconda di restituzione e analisi delle specificità locali dell'infrastruttura sociosanitaria in termini di attività di diagnosi precoce, cura e riabilitazione ma nondimeno di prevenzione e contrasto al Disturbo da Gioco d'Azzardo.

## 2. Dietro le carriere di gioco: una lettura processuale del fenomeno

Il nostro punto di partenza può essere rappresentato dal porsi la domanda se scommettere e giocare d'azzardo siano attività di consumo o espressione di patologia. O, più estesamente, quale consumo di massa contemporaneo possa essere ricompreso nella dimensione della patologia e perché.

Nel rispondere va innanzitutto riconosciuta la difficoltà di individuare in modo univoco le circostanze in cui le espressioni fisiologiche e psicologiche si trasformano in affezioni (Bury and Gabe 2004): i concetti di malattia e di salute risultano legati a epoche storiche e contesti sociali, si riempiono di contenuti di volta in volta diversi, risentono dei mutamenti sociali e culturali e delle diverse configurazioni di potere (Dal Lago e Quadrelli 2003). Non fa eccezione il gioco d'azzardo: che in ampia parte delle società contemporanee è comportamento tollerato e consumo liberalizzato. Eppure, nella sua modalità di comportamento di gioco più persistente, ricorrente e non controllabile questa *hidden disease* priva di mar-

<sup>2</sup> Come segnalato da Maria Cristina Torchia sul portale dell'Accademia della Crusca (<http://www.accademiadellacrusca.it/> consultato il 30 aprile 2024), nel 2013 era il termine *gioco d'azzardo patologico* o G.A.P. a comparire nei testi specialistici di ambito medico-psichiatrico e psicologico e a trovare posto come termine tecnico, specifico e raccomandato nelle classificazioni scientifiche (tra tutte, anche nella versione italiana della *Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders* DSM a cura dell'American Psychiatric Association), su mass media e in documenti politici e governativi si andava diffondendo la parola *ludopatia*, ambigua e potenzialmente fuorviante in quanto utilizzata non come «iperonimo, col valore generico di malattia legata al gioco», ma come sinonimo e sostitutivo del tecnicismo appropriato. Più recentemente, è la stessa Organizzazione Mondiale della Sanità – in accordo con il DSM-V aggiornato nel 2022 – a ricorrere e proporre l'uso di *Gambling Disorder* generalmente tradotto come Disturbo da Gioco d'Azzardo (DGA).

catori standard (Gee, Johnson and Leonhard 2024) viene riconosciuta quale vera e propria *addiction* con effetti del tutto simili a quelli di una dipendenza da sostanze (Evangelista 2023) e identificata come Disturbo da Gioco d'Azzardo (DGA).

Come secondo elemento, va poi richiamata la problematicità nell'individuare e connotare le dinamiche in virtù delle quali alcune persone risultano più esposte al fascino del gioco e al rischio di sviluppare dipendenza. In modo analogo a quanto riportato per altri disturbi comportamentali, l'eziologia del gioco d'azzardo patologico è dovuta a set di fattori di rischio biologici, psicologici e sociali variamente combinati per ciascuna singola persona, con 'soglie di innesco' non standard, e una forte connessione alle vulnerabilità individuali ma non meno a quelle di gruppo (Fong 2005).

Se la sociologia non può accontentarsi delle dicotomie nell'affrontare l'analisi di fenomeni complessi, le attribuzioni di etichette quali giocatori sociali, ricreativi, problematici o compulsivi risultano esercizi di targhettizzazione 'forzata', poco aderente a quanto descritto ed esito di un'indagine parziale e fuorviante (Karvonen, Kestilä and Mäki-Opas 2018).

Riprendendo la proposta interpretativa presentata da Dal Lago e Quadrelli ormai più di 20 anni fa, si ha conferma di come non esista una realtà sociale del gioco d'azzardo, ma esistano modi diversi e non necessariamente connessi di praticare il gioco. Similmente non esisterebbe il tipo universale di giocatore compulsivo ma diversi tipi di attore sociale orientati ad attribuire alla pratica del gioco una rilevanza diversa. «In altri termini non esistono tipologie specifiche di giocatori mentre esistono tipologie delle situazioni di gioco» (Dal Lago e Quadrelli 2003, 100). Integrando quanto sopra con ulteriori riscontri dalla più recente letteratura di settore (Sulkunen et al. 2019; Pedroni e Scavarda 2023), si delinea l'indicazione di spostare l'attenzione dalla persona al contesto e integrare la diagnosi di patologia individuale con l'analisi multifattoriale propria di un fenomeno collettivo, al fine di ampliare l'arco temporale dell'osservazione e considerare sia gli effetti negativi di tipo economico, relazionale, lavorativo e di salute agiti dal gioco problematico sul singolo, sul suo ambito familiare e sui servizi socio-sanitari, sia le dotazioni di risorse individuali e di gruppo, le configurazioni di vita (e di gioco), le dinamiche di disuguaglianza in atto prima dell'irrompere del Disturbo da Gioco d'Azzardo conclamato.

Le disuguaglianze sociali creano distanze e barriere: potenziate da fenomeni tipicamente post-industriali come la precarizzazione e l'insicurezza economica si stratificano lungo il corso di vita rendendo le persone più vulnerabili e più isolate tra lavoro povero e non lavoro, insicurezza abitativa e cure sanitarie intermittenti, legami familiari non supportivi e reti sociali rarefatte e sfilacciate. I dati e la letteratura hanno evidenziato come le difficoltà connesse al gioco rappresentino un grave problema per le fasce deboli della popolazione, aumentando gli effetti delle disuguaglianze sociali. La moltiplicazione delle opportunità di gioco nei contesti di maggiore fragilità sociale e la propensione di molte di esse a facilitare la dipendenza confermano l'impatto di tale fenomeno sulla popolazione più vulnerabile (Diecidue e Costa 2018; Evangelista 2023; Olivadoti et al. 2024).

Emerge così un nuovo interrogativo: quello del perché alcune persone risultino più esposte al fascino del gioco e al rischio di dipendenza.



Un passo avanti ci aiuta a compierlo Gregory Bateson (1972) che invita a considerare ciascun singolo individuo in movimento in una quotidianità composta da più sfere. La vita è costituita da molteplici sistemi interconnessi: individuo e corpo, relazioni interpersonali e contesti, società e ambiente. Ed è in questa cornice epistemologica che salute, malattia e guarigione devono essere collocate. Se dunque adottiamo la proposta ecologica batesoniana e la riadattiamo al contesto del Disturbo da Gioco d'Azzardo, potrà essere colta la corrispondenza tra malattia e gioco, tra salute e protezione data dalle risorse individuali e dal contesto, tra guarigione e *recovery* come percorso di presa in carico e recupero.

Nello scenario specifico del gioco d'azzardo, le principali sfere chiamate ad interagire tutelando le condizioni di benessere psicofisico, supportando eventuali capacità di ripresa, promuovendo maggiori opportunità di accesso a sostegni specializzati e aderenza alle cure proposte, sono cinque: oltre a quelle già richiamate della salute e delle risorse, troviamo le sfere degli stili di vita individuali, degli stili di vita collettivi e del territorio.



Figura 1 – Sfere in gioco.

La sfera delle 'risorse' si compone di capitali e mezzi materiali e immateriali – la ricchezza economica, ma anche il capitale culturale e il capitale sociale<sup>3</sup> – che combinandosi tra loro, incidono sulle opportunità e sulle storie di vita e di salute contribuendo a definire gli stili di vita individualmente attuati, la sensibilità ai temi del benessere, le pratiche di cura di sé.

La necessità di riposizionare l'attore sociale all'interno del suo contesto di vita e di relazione – come sopra richiamato – suggerisce di guardare alla dimensione

<sup>3</sup> Al capitale sociale va riconosciuta la valenza di risorsa duplice, i cui effetti sulla salute non sono sempre positivi (Portes 1998; Villalonga-Olives and Kawacki 2017): l'esposizione a pressioni da parte del gruppo di riferimento riguardo a condotte da seguire, anche se confliggenti rispetto alle indicazioni collettive, il così detto *behavioral contagion*, il grado di connessione sociale combinato con le caratteristiche individuali rappresentano tutti potenziali *downsides* in termini di benessere individuale e di esiti degli eventuali interventi di promozione della salute.

collettiva e individuale in modo congiunto, monitorando con attenzione anche gli stili di vita collettivi quali indicatori significativi delle dinamiche intercorrenti tra struttura sociale, pratiche sociali e agire sociale (Frolich, Potvin and Corin 2001).

È infatti proprio nel 'fare comunità' che risulta possibile capitalizzare le esperienze e le risorse individuali condividendole, proteggersi dai fattori di rischio per la salute, scambiarsi conoscenza informale potenziandola reciprocamente, ricomporre (almeno in parte) le eventuali rotture biografiche causate dalle patologie e dalle dipendenze.

Questo ampliamento di prospettiva e l'attenzione alla processualità permettono di leggere la condotta di vita individuale basata sulla scelta (*agency*) e le relative strategie di autotutela della salute alla luce delle concrete opportunità, degli stimoli e delle pressioni provenienti dal territorio quale contesto di vita e da ciò che esso esprime (Abel and Frohlich 2012).

Ulteriori elementi entrano nella dinamica di mutua influenza tra sfere: quello dei 'determinanti sociali della salute' distali e intermediali e quello di più recente definizione dei 'determinanti commerciali della salute'.

I primi, intesi come i contesti sociali e ambientali che determinano le opportunità di vita, la salute e il benessere (Wilkinson and Marmot 2003; Mascagni 2015; Sarti e Terraneo 2023) si riferiscono al modo in cui i fattori socioeconomici, come l'istruzione, la ricchezza, l'*ageing* influiscono sulle opportunità di vita. Anche le politiche pubbliche, le azioni legislative, le tendenze macroeconomiche e i fattori ambientali modellano questi contesti.

I secondi vanno a indicare le azioni del settore di produzione che hanno un impatto negativo sulla salute: dalla produzione di beni insalubri alle strategie di vendita, dalle pressioni agite sui decisori politici ai sistemi distributivi in cui sono integrati (Kickbusch 2012; Reith and Wardle 2022).

Con riferimento specifico al gioco d'azzardo, sono stati documentati gli effetti più pervasivi dell'*addiction* in copresenza di determinanti sociali più svantaggiati, come bassi livelli di reddito e di istruzione, alloggi inadeguati, emarginazione ed esclusione sociale. Accanto ai determinanti sociali della salute, emerge sempre più chiaramente per ricorrenza e pervasività il ruolo delle pratiche commerciali dell'industria del gioco d'azzardo (Schüll 2012; Reith and Wardle 2022): *marketing*, progettazione del prodotto, pressioni sulla ricerca e attività di *lobbying* sulla politica per evitare eventuali misure restrittive e scongiurare riforme non compiacenti sono i principali strumenti che l'industria del gioco attua per mantenersi in crescita.

Nell'ambito dei servizi di cura, prevenzione e riabilitazione offerti dal Sistema Sanitario Nazionale, sarà tema specifico della sezione seguente restituire un'analisi puntuale di come i Servizi per le Dipendenze (SerD) riescano a operare una azione di contrasto rispetto a quanto appena illustrato e a strutturare interventi efficaci per le persone con un problema di dipendenza da comportamento come il DGA. A conclusione di questa prima parte è invece utile richiamare il quadro di riferimento per l'intervento del SerD e la visione di *policy* che in modo via via più incisivo sta guidando gli interventi in particolare di tipo sociosanitario.

L'occasione stessa del convegno *Il gioco d'azzardo. Una prospettiva multidisciplinare*, e prima ancora il *Piano regionale di contrasto al gioco d'azzardo* attivo

dal 2018 della Regione Toscana da subito orientato ad una visione olistica di benessere della persona e gestito con gli strumenti della coprogrammazione e coprogettazione, e infine la collaborazione degli stessi autori in attività di ricerca sul territorio e di analisi degli interventi esistenti per la prevenzione suggeriscono una rilettura del problema del gioco d'azzardo in una prospettiva attenta alla *Health in All Policies*<sup>4</sup>, dunque a porre una maggiore attenzione al tema delle distanze e a riconoscere nella puntuale mappatura delle risorse dislocate sul territorio una strategia preziosa per riuscire a leggere i punti di debolezza nell'intervento ma anche un elemento chiave del tentativo di volgerli in potenziali punti di revisione e rilancio *in primis* per garantire equi accessi alle cure.

Abbiamo visto cosa si pone 'dietro' alla traiettoria del giocatore. Spostiamo lo sguardo anche su ciò che esso costruisce intorno a sé e in prospettiva. Tanto stratificata è la trama che porta al gioco, tanto articolati sono anche i problemi amplificati quando non generati dal gioco che riverbera sulle sfere economica, relazionale, legale e di salute. E risulta raro che i problemi conseguenti al gioco d'azzardo siano circoscritti al solo giocatore (Sulkunen et al. 2021, 66): gli effetti perversi del gioco intaccano ulteriori dimensioni di salute come comorbidità, stimolano l'uso di sostanze psicoattive (Kessler et al. 2008), alterano l'ambito emotivo e relazionale, e arrivano a colpire anche altre persone, in particolare quelle più significative per il giocatore.

Evidenziato il rapporto circolare intercorrente tra individuo, stili di vita, territorio e risorse (sia personali sia collettive) di protezione e cura, i dati e le riflessioni della seconda parte (Paragrafo 3) aiuteranno a completare il percorso fornendo nuove e mirate risorse non solo per leggere le dinamiche complesse di benessere e di malessere delineabili a livello locale; ma anche per individuare i contesti e i comportamenti più a rischio e per meglio intercettare e interpretare le richieste e i bisogni individuali e collettivi.

### 3. Territori e persone, mappe e profili: fenomeno GDA e interventi nell'esperienza della ASL Toscana Sud Est

Le osservazioni che seguono rispondono al tentativo di ordinare e narrare la complessità di un'esperienza di ascolto, accoglienza, cura e riabilitazione delle persone affette da Disturbo da Gioco d'Azzardo (DGA) che si sono rivolte ai Servizi delle Dipendenze dell'ASL Toscana Sud Est<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> La prospettiva *Health in All Policies* (HiAP) considera il livello di salute di una popolazione non come semplice prodotto dei programmi del settore sanitario ma come esito combinato di politiche impegnate, dalla visione ampia, capaci di guidare azioni articolate e innovative.

<sup>5</sup> L'Area Dipartimentale Dipendenze dell'Azienda USL Toscana Sud Est ricomprende le tre province di Arezzo, Siena e Grosseto. Ciascun Dipartimento delle Dipendenze si compone di più Ser.D. (5 aretini, 3 senesi, 4 grossetani) incaricati di realizzare interventi di prevenzione, trattamento, e riabilitazione dalle dipendenze patologiche, coordinandosi e cooperando con gli altri Servizi territoriali.

Dai primi anni 2000, molto prima che il legislatore inserisse nei Livelli essenziali di assistenza (LEA) il DGA (Decreto-legge n. 158/2012), le operatrici e gli operatori dei Servizi per le Dipendenze, allora ancora Ser.T in quanto pensati risorse per persone dipendenti da Sostanze, si confrontavano con la peculiare tendenza al Gioco d'Azzardo di molteplici tossicomani ed alcolisti.

Tra le persone dipendenti da sostanze e/o giocatrici che i servizi pubblici hanno attratto e mantenuto in trattamento negli ultimi 25 anni, risultano prevalenti alcune tipologie di pazienti.

Gli *addictioner*, ancorché molto numerosi, sono distinguibili in 'coorti' tra loro molto diverse, caratterizzate da specifiche modalità di interazione e reciproci condizionamenti con quelle sfere in gioco descritte nelle precedenti pagine, dal funzionamento personologico e da molteplici altre dinamiche biografiche oltre che negli stili di uso di sostanze e comportamenti sintomatici (Cancrini e La Rosa 1991). Nei Servizi per le Dipendenze le persone in trattamento sono prevalentemente portatrici di funzionamenti propri delle personalità borderline e dei disturbi di personalità del *Cluster B*. Secondo un *continuum* di gravità lieve-moderato-grave, pervasivamente e stabilmente instabili, queste persone esprimono un marcato bisogno di intimità relazionale avversato da una marcata sensibilità a cogliere le effettive intenzioni degli altri ed una straordinaria sensibilità nel coglierne eventuali segnali di distacco emotivo (Terminio 2019). E proprio da tale vocazione impegnativa alla difficile – o in talune fasi o casi impossibile – relazione con l'altro derivano stati affettivi misti (ipoforici-disforici-eccitati) ed emozioni oscillanti in modo caotico, inquieto e imprevedibile tra rabbia, tristezza, angoscia. Molte di queste persone sono state accolte giovani e molte di loro sono rimaste legate per più di trenta anni a operatori e Servizi. E durante questa prolungata osservazione si è vista operante l'assenza del *principio di autorità* (Benasayang e Schmit 2003): il fallimento di quelle relazioni primarie che, in quanto mentalizzabili, costruiscono le competenze 'mentalizzanti' (Fonagy e Target 2007), ovvero quella capacità di rispecchiare l'interno con l'esterno e di riconoscere e leggere i comportamenti personali e i comportamenti altrui come risultato di stati mentali intenzionali.

Questa lunga esperienza nell'assistere persone dipendenti, negli anni della liberalizzazione dei contesti di gioco e dell'offerta d'azzardo, ci ha messo in grado di incontrare il gioco come succedaneo, sostitutivo o emozione dopaminergica in concorso con sostanze di una forma eterogenea di poliabuso, ma anche, dai primi anni 2000 in poi, alcolisti, cocainomani ed assuntori di psicofarmaci ansiolitici o *pain killers* più o meno auto prescritti, che incrociavano le proprie carriere di gioco con il ricorso alle sostanze per medicarne le dolorosità.

Le molte centinaia di persone che si sono rivolte negli anni ai Servizi per le Dipendenze per DGA presenti a livello di ASL Toscana Sud Est risultano una frazione minoritaria e non rappresentativa del totale dei Giocatori Patologici dei territori che dobbiamo stimare in diverse migliaia, corrispondente ad una percentuale attesa tra l'1,4% e il 2,8% della popolazione totale, come stimato dal Dipartimento per le Politiche Antidroga della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Le casistiche accolte risultano tuttavia relativamente omogenee riguardo quei segni caratteristici sopra elencati, ovvero instabilità affettiva, tendenza alla dis-regolazione emotiva e comportamentale, relazioni sociali e affettive difficili, spesso interrotte o problematiche.

Questa osservazione rende suggestivo ricorrere alla descrizione di Blaszczynski e Ladouceur delle tre diverse casistiche di giocatori patologici che sono distinti appunto dall'esistenza o meno di fattori comorbidi o personologici interagenti con quelle determinanti ecologiche, sociali, culturali attive nel contesto comune. In riferimento a questo modello diacronico le casistiche prevalenti in trattamento ai Ser.d della ASL Toscana Sud Est risultano essere di tipo 2 e 3 ovvero di pazienti più gravi e problematici rispetto a quelli della più diffusa casistica di tipo 1 il cui decorso risente di fattori protettivi specifici.

Da tali esperienze e considerazioni si sono sviluppate le progettazioni dell'Azienda Toscana Sud Est: orientate innanzitutto e più in generale a strutturare un'offerta di cura e riabilitazione adeguata ai bisogni gravi e multidimensionali delle persone accolte; volte ad avviare una campagna di contrasto su target specifici di popolazione oltre che sull'intera su popolazione generale.

È in questo scenario che l'équipe multidisciplinare e con essa l'intero percorso terapeutico devono essere riformulati secondo il paradigma della complessità.

Prima tappa, frutto della duratura esperienza sviluppata nella cura delle persone dipendenti, è la presa in carico. E da subito la presa in carico del giocatore d'azzardo patologico in tutti i Servizi territoriali è stata organizzata in senso multiprofessionale: per le complessità psicologiche, socio-economiche, relazionali furono riconosciute necessarie le competenze specialistiche dello psicologo, dell'assistente sociale e dell'educatore professionale, così come, per le conseguenze somatiche e per le comorbidity psichiatriche fu presto evidente il ruolo del medico psichiatra e dell'infermiere professionale.

Le fasi dell'accoglienza e della valutazione multidisciplinare del giocatore, spesso attivate dai e con i familiari, sono state strutturate in modo da renderle da subito propedeutiche alla definizione di un progetto terapeutico individualizzato che deve svilupparsi nell'ambito individuale, familiare e sociale. L'esperienza nella presa in carico del *gambler* ha proposto, tra gli altri *focus*, la precoce gestione del controllo del denaro, altrimenti veicolo del mantenimento del sintomo: già nella fase iniziale del trattamento si cerca di stabilire un tutoraggio economico, in prima istanza intra-familiare; in esito negativo o insufficiente mediante il ricorso all'amministrazione di sostegno, ai sensi della Legge n. 6 del 9.01.2004 agli articoli 404 e ss. del Codice Civile.

L'arruolamento dei familiari nel ruolo di *tutor* economico deve tenere conto dell'accettazione di tale riconfigurazione e superare sia la tendenza a mantenere i 'giochi familiari' operanti nella carriera del gioco sia l'aggrappamento al sintomo da parte dello stesso giocatore. Questa fase è oggetto di un *iter* psicoeducativo individualizzato che per le parti tecniche si rafforza, se necessario, delle consulenze di esperti legali o commercialisti attivati dai Servizi in rapporti di convenzione, o forniti da sportelli dei Centri Anti-Usura o delle Associazioni di Tutela dei territori. Per le parti psicologiche e cognitive l'équipe propone

protocolli cognitivo-comportamentali indirizzati alla modificazione dei *bias* e dei convincimenti operanti secondo le euristiche che confermano il gioco come una possibile soluzione. La risposta a questi interventi risulta differente in riferimento alle caratteristiche personologiche del soggetto e dell'esistenza di strutture e disturbi psichiatrici operanti (Blaszczynski, Ladouceur and Shaffer 2004). Per questo la testistica e la valutazione psicodiagnostica sono utili per articolare, in base ai bisogni rilevati, percorsi di differente intensità assistenziale in setting individuale, familiare, di gruppo.

La durata della presa in carico è subordinata alla complessità del caso e comunque articolata in una prolungata fase di *follow-up* utile alla stabilizzazione del paziente nei suoi comportamenti astinenti e nelle nuove modalità di relazione intra ed extra-familiare e nella gestione del denaro. Utili i rapporti stretti con le associazioni di auto mutuo aiuto che hanno raccolto, anche incoraggiate dai Servizi, le adesioni degli ex-giocatori e dei loro familiari e che con le associazioni dei giocatori anonimi diffuse nei territori.

L'esperienza della Azienda Toscana Sud Est, intrecciata con quella degli altri servizi toscani, ha consolidato un modello di intervento di rete locale che gli operatori dei servizi hanno intessuto raccogliendo e promuovendo sensibilità negli *stakeholders* dei territori: gli Enti Locali, le Istituzioni, le Forze dell'Ordine, le Associazioni e gli Enti del Terzo settore, gli Sportelli di tutela, le Categorie economiche, le Associazioni dei Gestori dei Locali di Gioco, gli Organismi Sindacali e Datoriali. La rete locale agisce su due livelli: quello della *policy* e della programmazione locali e quello della definizione e realizzazione di percorsi socioassistenziali individuali o familiari indirizzati alla ri-abilitazione.

Fa da scenario e da supporto a questo tessuto locale di anno in anno più esteso e dalla tramatura più fitta il *Piano regionale di contrasto al gioco d'azzardo*.

In esecuzione della DGRT n. 771 del 9 luglio 2018 che recepisce e amministra il fondo ministeriale dalla Legge 28 dicembre 2015, n. 208, l'Azienda Sud Est, tenendo conto delle altre Programmazioni regionali, ha varato un *Piano* articolato in azioni diversificate per obiettivi: I. prevenzione; II. rafforzamento delle *équipe* e delle Reti territoriali; III. Ri-abilitazione.

Riguardo al primo obiettivo, le azioni di prevenzione hanno come destinatari sia la popolazione generale sia *target* specifici di popolazione che studi epidemiologici nazionali e regionali (Studio Espad, Studio EpiGap Toscana, Studio Edit<sup>6</sup>) riconoscono maggiormente vulnerabili, ovvero i giovani, in ambiente scolastico ed extra scolastico, gli anziani, i migranti le donne.

Le azioni finalizzate al raggiungimento del secondo obiettivo si articolano in eventi formativi interattivi e addestrativi che applicano un ampio ventaglio di approcci e metodi: dall'analisi condivisa delle esperienze di gioco nelle sue espressioni svelate di illusorietà e fallacia, alle pratiche ed esperienze espressi-

<sup>6</sup> Per approfondimenti si rimanda al sito dell'*Istituto di Fisiologia Clinica del Consiglio Nazionale delle Ricerche CNR-IFC* (<<https://www.ifc.cnr.it>>) e al sito dell'*Agenzia Regionale di Sanità della Toscana ARS* (<<https://www.ars.toscana.it/>>).

ve e 'valorizzative' di sé nelle relazioni e nella ricreazione mediante laboratori teatrali, ludico-artistici e di *Human Library*<sup>7</sup>.

Infine, le azioni di ri-abilitazione tra le altre si definiscono e sviluppano in traiettorie formative e di inserimento al lavoro in ambiente protetto al fine di promuovere *ex novo* o recuperare abilità professionali e professionalizzanti.

#### 4. Conclusioni e spunti per *policies* di contrasto alla dipendenza da gioco

Nella comparsa della dipendenza oltre alle caratteristiche individuali e ascritte rivestono un ruolo non secondario – e talvolta decisivo – le caratteristiche acquisite e altri elementi propri del contesto di vita e di interazione quali la situazione familiare e professionale, gli ambienti di vita, di lavoro e di svago, la disponibilità 'di' e l'accesso 'a' pratiche e/o sostanze potenzialmente capaci di creare assuefazione e bisogno. La contaminazione tra esperienza terapeutica e interpretazione sociologica ha permesso di sottolineare di nuovo e meglio l'importanza di un intervento orientato a creare presupposti sfavorevoli all'insorgenza della dipendenza da gioco (e non solo da gioco) ovvero favorevoli alla salute collettiva, al benessere individuale e alla riduzione dei fattori di rischio. Ha inoltre fornito ulteriori indicazioni per lavorare sulla singola persona ma anche e non meno sul contesto sociale al fine di renderlo competente, reattivo e protettivo: capace cioè di promuovere stili di vita virtuosi, preparato nel riconoscere scivolamenti individuali o di gruppo verso il consumo problematico, attrezzato nel fornire i supporti adeguati a quanti abbiano sviluppato la dipendenza e debbano farvi fronte, se non uscendone almeno gestendola.

Concludiamo questo percorso che ci ha portato a guardare dietro le carriere di gioco, ci ha suggerito di leggere la caduta nella dipendenza come processo, ci ha mostrato modalità esperte di presa in carico e risorse di cura costruite con e per il territorio, restituendo i principali elementi chiave emersi in forma di possibile campo di nuovo o rinnovato intervento per le *policies* sociosanitarie.

Per quanto riguarda gli aspetti organizzativi, il primo invito è quello di consolidare un modello di rete sempre più capace di valorizzare i molteplici attori interconnessi – dai servizi pubblici al privato sociale, dai portatori di interessi (generali o particolari) agli esperti – valorizzando gli interventi di ciascuno e coinvolgendo ogni singolo nodo non solo nella fase esecutiva ma anche nei momenti preliminari di coprogrammazione e di progettazione.

<sup>7</sup> La *Human Library* o *Menneskebiblioteket* è stata creata a Copenaghen nella primavera del 2000 dai fratelli Dany e Ronni Abergel, Asma Mouna e Christoffer Erichsen, con l'obiettivo di contrastare il pregiudizio mediante la pratica narrativa favorendo l'incontro e lo scambio di esperienze tra 'fruitori/lettori di biografie' e narratori protagonisti di vite segnate dal pregiudizio e dallo stigma. La *Human Library Organization* è oggi attiva in oltre 80 paesi, tra questi l'Italia con l'esperienza della *Human Library* Toscana promossa dalla associazione culturale Pandora di Montevarchi.

Il secondo invito riguarda l'individuazione di sempre più numerose e definite aree di intervento trasversali tra servizi, con l'obiettivo comune di ridurre danni e rischi per la singola persona così come per la comunità.

Il terzo invito è quello di una rigorosa aderenza ai principi della *Evidence Based Medicine* anche nell'ambito degli interventi socio-sanitari dedicati alle dipendenze, ovvero l'investire nell'aggiornamento continuo di tutti gli operatori (di area sanitaria ma anche e non meno di area sociale) rispetto alle direttive nazionali e internazionali e alle migliori evidenze scientifiche e buone pratiche relative alla presa in carico complessa, nel rispetto delle preferenze del paziente.

Per quanto riguarda l'ambito operativo, punto di riferimento imprescindibile è rappresentato dal recente Decreto del Ministero della Salute D.M. 23 maggio 2022, n. 77 *Regolamento recante la definizione di modelli e standard per lo sviluppo dell'assistenza territoriale nel Servizio sanitario nazionale* e dalle opportunità da esso promosse per avviare una diffusa riforma dell'assistenza territoriale definitivamente orientata alla prossimità e all'integrazione delle prassi di tutela sociale e sanitaria perseguendo la presa in carico della persona secondo un modello olistico e attraverso équipe multiprofessionali.

In questo quadro si rilevano quali elementi chiave l'equità, la tempestività e l'accessibilità degli interventi proposti.

Il primo elemento chiave implica il riconoscere da un lato le tendenze più attuali di ridefinizione dell'offerta del servizio in un'ottica di efficientamento non sempre attenta a qualità e completezza della presa in carico, dall'altro lato guardando alle modalità di fruizione, il rischio di disaffezione nei confronti del servizio pubblico e la fuga per la parte più dotata di risorse materiali e culturali verso il privato.

Il secondo riguarda il fattore tempo. Fornire accessi rapidi e sostegni tempestivi vuol dire attivare percorsi di terapia e consulenza più efficaci.

Infine, emerge chiaramente la necessità di modificare l'accesso ai servizi al fine di renderli più accessibili non solo per la persona destinataria delle azioni di sostegno (nel caso specifico, il giocatore) ma anche da parte dei suoi familiari.

Quella che si auspica è dunque una maggiore permeabilità dei servizi sia in senso verticale – dunque in termini di fruizione dal basso e di contatto con le istituzioni sovraordinate – sia in senso orizzontale ovvero in termini di collaborazione nella decostruzione dello stigma e gestione della dipendenza in collaborazione stretta con gli altri attori della rete come associazioni di volontariato e cooperative sociali.

#### Riferimenti bibliografici

- Abbatecola, Giuseppe, e Luigi Melocchi. 1977. *Il potere della medicina*. Milano: Etas.
- Abel, Thomas, and Katherine L. Frohlich. 2012. "Capitals and capabilities. Linking structure and agency to reduce health inequalities." *Soc. Sci. Med.* 74, 2: 236-44. <https://doi.org/10.1016/j.socscimed.2011.10.028>
- Bateson, Gregory. 1972. *Verso un'ecologia della mente*. Milano: Adelphi.



- Benasayang, Miguel, e Gérard Schmit. 2003. *L'epoca delle Passioni Tristi*. Milano: Feltrinelli.
- Blaszczynski, Alex, Ladouceur Robert, and Howard J. Shaffer. 2004. "A science-based framework for responsible gambling: the Reno model." *Journal of Gambling Studies* 20: 301-17. <https://doi.org/10.1023/B:JOGS.0000040281.49444.e2>
- Bury, Michael, and Jonathan Gabe, edited by. 2004. *The Sociology of Health and Illness. A Reader*. London: Routledge.
- Cancrini, Luigi, e Cecilia La Rosa. 1991. *Il vaso di pandora. Manuale di psichiatria e psicopatologia*. Roma: Carocci.
- Coriale, Giovanna, et al. 2015. "Disturbo da gioco d'azzardo: epidemiologia, diagnosi, modelli interpretativi e trattamento." *Rivista Psichiatrica* 50, 5: 216-27. <https://doi.org/10.1708/2040.22162>
- Dal Lago, Alessandro, e Emilio Quadrelli. 2003. *La città e le ombre. Crimini, criminali, cittadini*. Milano: Feltrinelli.
- Diecidue, Roberto, e Giuseppe Costa. 2018. "Il gioco d'azzardo e le disuguaglianze sociali e di salute." *Medicina delle Dipendenze* 8, 30: 50-3.
- Evangelista, Gennaro. 2023. "La dipendenza da gioco d'azzardo: il DGA." <<https://leparoledellasalute.federsanitatoscana.it>> (22/05/2023).
- Fonagy, Peter, e Mary Target. 2007. *Attaccamento e funzione riflessiva*. Milano: Raffaello Cortina.
- Fong, Timothy W. 2005. "The vulnerable faces of pathological gambling." *Psychiatry (Edgmont)* 2, 4: 34-42.
- Frohlich, Katherine, Potvin Louise, and Ellen Corin. 2001. "A Theoretical Proposal for the Relationship between Context and Disease." *Sociology of Health and illness* 23: 776-97. <https://doi.org/10.1111/1467-9566.00275>
- Gee, Michael, Johnson Kelli and Christoph Leonhard. 2024. "Brief Virtual Workshop on Gambling Disorder to Raise Knowledge and Awareness Among Health Service Providers." *Journal of Gambling Studies* 40, 1: 1-20. <https://doi.org/10.1007/s10899-022-10176-w>
- Ingresso, Marco, e Giulia Mascagni. 2020. "Pratiche e relazioni di cura in ambito sanitario." In *Sociologia della salute e della medicina*, a cura di Mario Cardano, Guido Giarelli, e Maria Giovanna Vicarelli, 155-76. Bologna: il Mulino.
- Karvonen, Sakari, Kestilä Laura M., and Tomi E. Mäki-Opas. 2018. "Who Needs the Sociology of Health and Illness? A New Agenda for Responsive and Interdisciplinary Sociology of Health and Medicine." *Frontiers in Sociology* 3. <https://doi.org/10.3389/fsoc.2018.00004>
- Kessler, Ronald, et al. 2008. "The prevalence and correlates of DSM-IV Pathological Gambling in the National Comorbidity Survey Replication." *Psychological Medicine* 38, 9: 1351-60. <https://doi.org/10.1017/S0033291708002900>
- Kickbusch, Ilona. 2012. "Addressing the interface of the political and commercial determinants of health." *Health Promotion International* 27, 4: 427-28. <https://doi.org/10.1093/heapro/das057>
- Mascagni, Giulia. 2015. *Percorsi di vita e di salute. Un'analisi sociologica delle terze età*. Roma: Carocci.
- Pedroni, Marco, e Alice Scavarda. 2023. "Un'agenda di ricerca per la sociologia del gioco d'azzardo." *Quaderni di Teoria Sociale* 1: 153-79. <https://doi.org/10.57611/qts.v2i1.239>
- Portes, Alejandro. 1998. "Social capital: Its origins and applications in modern sociology." *Annual Review of Sociology* 24: 1-24. <https://doi.org/10.1146/annurev.soc.24.1.1>

- Reith, Gerda, and Heather Wardle. 2022. "The Framing of Gambling and the Commercial Determinants of Harm: Challenges for Regulation in the UK." In *The Global Gambling Industry*, edited by Janne Nikkinen, Virve Marionneau, and Michael Egerer, 71-86. Wiesbaden: Springer Gabler.
- Sarti, Simone, e Marco Terraneo. 2023. *Studiare la salute. La prospettiva della Sociologia*. Roma: Carocci.
- Schüll, Natasha D. 2012. *Addiction by Design: Machine Gambling in Las Vegas*. Princeton: Princeton University Press.
- Sulkunen, Pekka, et al. 2021. *Limitare l'azzardo. Gioco, scienza e politiche pubbliche*. Roma: Carocci.
- Terminio, Nicolò. 2019. *A ciascuno la sua relazione. Psicoanalisi e fenomenologia nella pratica*. Roma: Alpes Italia.
- Villalonga-Olives, Ester, and Ichiro Kawachi. 2017. "The dark side of social capital: A systematic review of the negative health effects of social capital." *Soc Sci Med*: 105-27. <https://doi.org/10.1016/j.socscimed.2017.10.020>
- Wilkinson, Richard, and Michael Marmot. 2003. *Social Determinants of Health: The Solid Facts*. Geneva: WHO.



## II SEZIONE

Il giuoco d'azzardo tra società ed economia



# Il gioco d'azzardo in una prospettiva di interesse pubblico

Sara Rolando

**Abstract:** Combining theoretical reflections and data from the international and national literature, the paper frames the issue of gambling from a public interest perspective, attentive to social inequalities and how contextual factors and supply and demand conditions impact people's behaviour and the prevalence of problem gambling. It then analyses the representations and narratives prevalent in the social debate, particularly the justifications used by the legislature in the liberalization process, and discusses them in light of scientific evidence, highlighting their limitations and arguing for the need to reframe the issue of gambling as an outcome of political rather than individual choices and responsibilities.

**Keywords:** Gambling, public health, total consumption theory, social burden, social debate

**Sommario:** 1. Definizione del problema - L'approccio di interesse pubblico 85; 2. Teoria del consumo totale e strategie di prevenzione efficaci 87; 3. Il dibattito sociale in Italia: le narrazioni prevalenti e il conflitto tra Stato ed enti locali 88; 4. Il conflitto tra Stato ed enti locali 90; 5. Il caso piemontese 91; 6. Conclusioni 92; Riferimenti bibliografici 93

## 1. Definizione del problema - L'approccio di interesse pubblico

Come sottolineato da Sulkunen (Sulkunen et al. 2021) e altri colleghi, regolamentare l'azzardo implica almeno quattro scelte cruciali: 1) quali tipi di gioco siano da considerarsi legali e quali non, 2) chi è autorizzato a fornirli e a quali condizioni, 3) come vanno prevenuti e limitati i danni provocati dal gioco d'azzardo, 4) come vanno ridistribuiti i proventi. Tuttavia, sia il dibattito pubblico che quello scientifico, si concentrano prevalentemente (se non esclusivamente) sul terzo punto, ovvero su come limitare i danni, che peraltro vengono identificati solo con quelli inerenti al gioco problematico. Anche la maggior parte delle evidenze scientifiche prodotte si focalizzano solo sul gioco d'azzardo patologico e le risposte necessarie in ambito sanitario. Il prevalere di questa prospettiva, che tende a considerare il gioco d'azzardo quale problema di ordine individuale, porta a trascurare l'ecosistema più ampio e in particolare le circostanze che contribuiscono a generare le esternalità negative che non riguardano solo la dipendenza. Le argomentazioni dei *policy maker*, ma anche gli interventi di prevenzione, tendono così a enfatizzare la

Sara Rolando, Eclectica+Research and Training, Italy, rolando@eclecticapiu.it, 0000-0003-1002-2599

Referee List (DOI 10.36253/fup\_referee\_list)

FUP Best Practice in Scholarly Publishing (DOI 10.36253/fup\_best\_practice)

Sara Rolando, *Il gioco d'azzardo in una prospettiva di interesse pubblico*, © Author(s), CC BY-SA 4.0, DOI 10.36253/979-12-215-0444-6.09, in Mario Perini (edited by), *Il gioco d'azzardo: una prospettiva multidisciplinare. Atti del convegno tenutosi presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Siena il 1° dicembre 2023*, pp. 85-94, 2024, published by Firenze University Press and USiena PRESS, ISBN 979-12-215-0444-6, DOI 10.36253/979-12-215-0444-6

responsabilità dei singoli e la necessità proteggere i più ‘vulnerabili’, incapaci di autocontrollo (Ukhova et al. 2023). È urgente dunque che sia la comunità scientifica che gli attori sociali prendano coscienza del fatto che definire il problema come questione di fragilità individuale piuttosto che come esito di scelte politiche e di espansione del mercato è una prospettiva fomentata dall’industria che fa comodo anche ai decisori politici, perché non mette in discussione il sistema (e i proventi derivanti dal comparto) e giustifica l’adozione di soluzioni più semplici, anche se meno efficaci (Sulkunen et al. 2021; Sulkunen et al. 2018).

Si potrebbe argomentare che l’approccio medico ha, se non altro, avuto il merito di contribuire al superamento dell’approccio morale. Tuttavia, studi internazionali e nazionali (Rolando, Ferrari and Beccaria 2023) hanno rilevato come lo stigma sociale, che spesso genera anche processi di auto-stigmatizzazione, resta una delle principali barriere che ostacolano l’emersione della richiesta di aiuto: solo una percentuale minima dei giocatori problematici si rivolge ai servizi, e oltretutto, quando questo avviene, in genere è a seguito di un evento che ha fatto precipitare una situazione già critica e fortemente compromessa. La narrazione del ‘gioco responsabile’ è quindi compatibile con la prospettiva medica, se questa sposa l’idea che, al di là delle categorie ‘fragili’ (tipicamente intese come i giovani o le persone con qualche forma di disagio psichico), i giocatori siano responsabili delle eventuali conseguenze negative perché non hanno saputo limitarsi in una pratica di per sé innocua.

Inquadrare il tema del gioco d’azzardo adottando una prospettiva di sanità pubblica significa spostare l’attenzione dai fattori di rischio individuali a quelli di contesto e concentrarsi sulla prevenzione piuttosto che sul trattamento. Adottare un approccio di ‘interesse pubblico’ significa ampliare ulteriormente la prospettiva e considerare che sono proprio i giocatori meno abbienti a contribuire maggiormente, in relazione alle proprie possibilità, ai proventi pubblici. Secondo alcune stime, circa il 50% delle attività di gioco sono generate da solo il 10% di giocatori, quelli più assidui (Sulkunen et al. 2018). In altre parole, se misurata in rapporto al reddito, la spesa dedicata al gioco, diminuisce al crescere del reddito, agendo così come una tassa regressiva, con un effetto moltiplicatore delle disuguaglianze sociali. Questo effetto è stato dimostrato anche nel caso italiano (Gandullia and Leporatti 2019).

Oltre alla povertà, altri determinanti sociodemografici legati al gioco d’azzardo sono il livello di istruzione e altre condizioni di vulnerabilità che vanno a sommarsi all’effetto sperequativo del coinvolgimento nel gioco d’azzardo: problemi di salute mentale e fisica, uso concomitante di sostanze illegali (co-dipendenza), problemi legali. Dimostrare una relazione causale tra gioco d’azzardo e altri tipi di problemi è complesso, ma da un punto di vista politico la questione principale è che i governi dovrebbero garantire la protezione dei più deboli, agendo sui sistemi di tassazione in modo da garantire l’equilibrio tra efficienza ed equità. Si tratta cioè di una questione di giustizia distributiva (Sulkunen et al. 2018; Sulkunen et al. 2021).

## 2. Teoria del consumo totale e strategie di prevenzione efficaci

Le narrazioni prevalenti, promosse dall'industria e fatte proprie dai governi, si basano sull'ipotesi che i rischi di incorrere in esternalità negative si azzerino a bassi livelli di partecipazione: di conseguenza la maggior parte delle *policy* mirano esclusivamente a ridurre il numero dei 'giocatori eccessivi'. Tuttavia, è lecito ipotizzare che i livelli di gioco d'azzardo nella popolazione tendono a variare in base alle variazioni dell'offerta e della disponibilità e che anche i livelli di gioco problematico e i relativi danni seguano questo andamento. Questa ipotesi, che prende il nome di 'modello di consumo totale', è stata mutuata dagli studi in ambito alcolico e la sua validità anche nel caso del gioco d'azzardo è stata dimostrata esaminando i dati empirici disponibili provenienti sia da studi trasversali (*cross-sectional*) che longitudinali (Rossow 2019). I dati sono pochi ma coerenti, e mostrano come la curva di distribuzione dei consumi di gioco d'azzardo assume la forma di una distribuzione unimodale asimmetrica schiacciata a destra, il che dimostra: 1) che una parte molto piccola di giocatori rappresenta una quota molto ampia della spesa totale; 2) che i forti giocatori non formano un gruppo distinto dal resto della popolazione di giocatori. Ciò implica che le misure in grado di ridurre il gioco d'azzardo nel suo insieme è molto probabile che riducano anche il gioco problematico, e viceversa: le *policy* orientate solo a mantenere bassi i livelli di gioco problematico senza colpire il volume di gioco totale hanno scarse probabilità di successo.

Gli studi sulle variazioni di disponibilità sono pochi e presentano diversi limiti metodologici dovuti al fatto che è difficile isolare i singoli fattori e che pochi misurano l'impatto anche sulle perdite dei giocatori. Inoltre gli studi disponibili riguardano soprattutto l'aumento della disponibilità, perché sono pochi i casi in cui i governi hanno adottato delle misure restrittive. Tuttavia, la chiusura delle sale da gioco durante il periodo pandemico ha rappresentato un'occasione per studiare gli effetti della limitazione della disponibilità di giocare d'azzardo, che sono risultati in una diminuzione dei danni in diversi paesi (Brodeur et al. 2021; Sachdeva, Sharma and Sarangi 2022), confermando la validità della teoria del consumo totale.

La riduzione dell'offerta – cioè i regolamenti che riducono il numero dei punti gioco o impongono limitazioni spaziali e temporali all'accesso al gioco d'azzardo, o ancora intervengono su prezzi e tassazione – è d'altra parte la strategia di prevenzione che ha prodotto evidenze di efficacia più solide. Al contrario, le misure, assai più diffuse, che puntano a ridurre la domanda – cioè campagne di sensibilizzazione, interventi educativi e limitazioni imposte al marketing – non risultano efficaci nel modificare i comportamenti (anche se gli interventi che lavorano sulle competenze trasversali e gli atteggiamenti sono maggiormente promettenti). Tra le strategie di riduzione dei rischi risultano in qualche misura efficaci solo i divieti di consumo di alcol e tabacco e la limitazione dell'accesso ai contanti nelle sale da gioco. Guardando alle strategie di riduzione dei danni, le evidenze sull'efficacia della formazione dei gestori sono limitate, quelle sui numeri verdi sono insufficienti e non conclusive, mentre gli screening e l'intervento breve risultano



efficaci se combinati a interventi formativi. Infine, i programmi di pre-impegno possono funzionare ma anche avere effetti controproducenti e i programmi di auto-esclusione sono efficaci, ma solo a certe condizioni (Velasco et al. 2021).

In diversi paesi occidentali, laddove il mercato dell'azzardo è saturo, le strategie dell'industria puntano principalmente ad aumentare l'intensità di gioco. Le caratteristiche dei giochi e degli ambienti di gioco che incidono sull'intensità sono ben note: velocità, quasi vincite, piccole vincite frequenti, stimoli visivi e sonori, illusioni di competenza, *jackpot* elevati, design, accesso al denaro, accesso all'alcol, fumo. Le evidenze mostrano però che le misure volte a incidere sulle singole caratteristiche hanno effetti limitati, è dunque necessario agire su più fronti con una strategia complessiva che combini diverse misure.

Da quanto esposto finora risulta evidente che, sebbene la raccomandazione della Corte di giustizia dell'Unione europea sulla necessità di basare le politiche relative al gioco d'azzardo sulle evidenze scientifiche, questo non avviene ancora in modo sistematico e coerente (Ukhova et al. 2023). Una revisione di letteratura sulle *policy* europee (Aimo, Bassoli and Marionneau 2023) ha evidenziato inoltre diverse contraddizioni, innanzitutto la difficoltà a identificare quale sia il principale obiettivo degli interventi normativi, tra interesse economico e salute pubblica, ma anche un conflitto tra interesse pubblico e privato. Inoltre, non è chiaro il ruolo dei diversi sottosistemi politici nel «*policy cycle*», in particolare non è chiaro quale sia il ruolo delle lobby dell'industria e della società civile nella definizione dell'agenda politica e nella formulazione delle *policy*. Infine, gli autori evidenziano la necessità di analizzare i diversi livelli dei processi politici (locale, nazionale, sovranazionale) e le loro interazioni, in quanto non sempre gli interessi e le strategie dei governi locali e centrali coincidono. Come vedremo, l'Italia rappresenta a questo proposito un caso-studio interessante di conflitto di interessi tra enti locali (Regioni e Comuni), sui quali ricadono i costi sanitari e sociali dell'azzardo, e lo Stato, al quale vanno i proventi.

### 3. Il dibattito sociale in Italia: le narrazioni prevalenti e il conflitto tra Stato ed enti locali

In Italia il mercato del gioco d'azzardo è cresciuto in modo esponenziale fin dagli anni Novanta, in parallelo con il processo di liberalizzazione, attraverso un processo di stratificazione legislativa (costituito perlopiù da commi specifici introdotti nelle leggi di stabilità e di bilancio) in assenza di una legge quadro. L'incremento della spesa per l'azzardo è stato particolarmente accentuato durante la recessione economica del 2008-2010, quando il consumo di beni essenziali (ad es. per cibo e salute) è fortemente calato. Il legislatore ha usato due principali retoriche per giustificare questo processo di liberalizzazione dell'azzardo: 1) la necessità di contrastare il mercato illegale; 2) il bisogno di aumentare i proventi dello Stato.

Entrambi gli argomenti sono piuttosto deboli per la complessità e la carenza di dati e studi sia sul gioco illegale che sui costi dell'azzardo (se consideriamo tutte le esternalità negative) (Rolando and Scavarda 2018).

Se i dati sono limitati, sono però sufficienti a mettere in discussione entrambe gli argomenti.

1) Sul tema del gioco legale, fin dalla Prima Relazione al Parlamento del 2011 e nelle successive, la Commissione Anti-Mafia, sulla base delle indagini delle forze dell'ordine e delle inchieste giudiziarie, ha affermato che i confini tra gioco legale e illegale sono labili e che le organizzazioni criminali penetrano nel mercato legale in diversi modi (riciclaggio, estorsioni, partecipazioni azionarie, gestione siti non autorizzati). I rischi di infiltrazione criminale stanno anche nella struttura stessa del modello di regolamentazione e della struttura (opaca) delle Concessionarie (si rimanda a questo proposito al contributo specifico di Mandolesi). Il primo studio scientifico sull'argomento realizzato da Sciarrone, Esposito e Picarella (si rimanda al loro contributo per un approfondimento) ha confermato con un'analisi dettagliata lo stretto rapporto tra mafie e gioco d'azzardo, sia legale che illegale. Sulla base dei dati disponibili si può quindi affermare che l'espansione dell'offerta di gioco d'azzardo legale non necessariamente contribuisce a limitare l'offerta illegale.

2) Per affermare che il gioco d'azzardo è utile da un punto di vista economico si dovrebbe essere in grado di dimostrare che i benefici superano i costi. Tuttavia, calcolare i costi del *gambling* è molto difficile perché sono coinvolte molteplici esternalità negative difficili da monetizzare (rottura dei legami familiari, comportamenti criminali, perdita di lavoro, indebitamento).

Hofmarcher (Hofmarcher et al. 2020) ha proposto un modello per calcolare i costi del *gambling* che considera i costi diretti (per prevenzione, trattamento e cura, consulenze e gestione debiti, costi relativi alla regolamentazione, ai controlli e ai reati e costi giudiziari, divorzi), costi indiretti (ridotta produttività sul lavoro, assenteismo, disoccupazione, morte prematura) e costi intangibili (violenza fisica, *stress* emotivo, danni subiti dalle vittime dei reati). Applicando questo modello al caso svedese, i costi stimati per il 2018 risultano pari al doppio (223%) del gettito fiscale proveniente dalla tassazione del gioco d'azzardo. Vale la pena sottolineare che i costi diretti, quelli più frequentemente presi in considerazione nelle stime, sono risultati essere pari solo al 13% del totale.

Uno studio condotto in Italia (Lucchini and Comi 2022) – che ha preso in considerazione costi sociosanitari, quelli legati a disoccupazione e mancata produttività, suicidi e tentati suicidi, separazioni e divorzi, costi legali e del sistema giudiziario e penale – ha stimato che nel 2014 i costi sono stati pari a 2,3 miliardi di euro, una cifra più bassa delle entrate dello Stato provenienti dal comparto, pari quell'anno a 7,9 miliardi di euro. Tuttavia, gli stessi autori affermano che il costo totale è ampiamente sottostimato per diversi limiti metodologici. *In primis*, i costi sono stati calcolati sulla base delle percentuali delle stime dei soli giocatori a rischio e di un campione limitato di servizi di trattamento. Inoltre, i costi non includono gli effetti sociali, etici e culturali (molto difficili da calcolare), l'impatto dell'azzardo su disabilità e co-morbilità (fenomeno tutt'altro che minoritario), i danni sulle persone vicine al giocatore (secondo alcuni studi sono almeno sette su dieci le persone colpite dai danni di un giocatore problematico) e le risorse che avrebbero potuto essere utilizzate in altre attività produttive

e investite in altri consumi. Più in generale vale inoltre la considerazione che il benessere di una popolazione non può essere misurato solo economicamente.

#### 4. Il conflitto tra Stato ed enti locali

In parallelo al processo di liberalizzazione, divenuti manifesti gli effetti negativi del gioco d'azzardo, sono nati in Italia vari movimenti e campagne promossi da cittadini e organizzazioni *no-profit*, per chiedere la rimozione degli apparecchi da gioco (*slot* e *VLT*), quali ad esempio i movimenti *No Slot* e *SlotMob*. Anche la Chiesa cattolica ha assunto una posizione critica sul tema dell'azzardo, così come molte fondazioni anti-usura, che nel 2012 hanno costituito la coalizione nazionale *Insieme contro l'azzardo*.

Sollecitati dai movimenti dal basso, fin dagli inizi del XXI secolo, con un picco nel 2010, diversi comuni hanno adottato dei regolamenti volti a limitare il gioco d'azzardo, in particolare introducendo limiti temporali e spaziali al funzionamento degli apparecchi da gioco elettronici, riconosciuti in letteratura quale forma di gioco maggiormente correlata al gioco problematico. In una prima fase tutti i regolamenti sono stati contestati e annullati dal governo che si è appellato alla supremazia dello Stato in tema di politiche di ordine pubblico e alla Direttiva Europea Bolkenstein del 2006. Nel 2011 c'è però stata una importante svolta in quanto la Corte costituzionale ha sancito il diritto per le autorità locali di limitare l'offerta di gioco d'azzardo per ragioni di salute pubblica.

Sotto la pressione degli amministratori comunali, anche le Regioni hanno iniziato, dal 2010, a introdurre leggi volte a contrastare la diffusione del gioco patologico limitando l'offerta e a richiedere una legge quadro nazionale (che ancora non esiste). La questione è stata demandata alla Conferenza Permanente Stato-Regioni dando origine a un lungo processo di negoziazione. Nel 2017 è stato raggiunto un accordo (d.l. 50/2017) che ha stabilito l'obiettivo di dimezzare il numero dei luoghi di gioco (sia specifici che generalisti) (da 98.600 a 48.000) e il numero degli apparecchi del 35% entro il 2019. A questo punto, le Regioni che avevano già adottato leggi più severe, tra le quali la Regione Piemonte, hanno subito pressioni per adeguarsi a questo accordo. Vediamo come è andata a finire.

A livello nazionale la riduzione del numero delle AWP (*slot machine*), pur avendo raggiunto l'obiettivo concordato (-35%), il consumo totale di gioco su apparecchi da intrattenimento (AWP e VLT) è diminuito solo del 6%. Nello stesso periodo i proventi dello Stato sono addirittura aumentati, del 7% per le AWP e del 44% per le *videolottery* o VLT. Questo perché la diminuzione degli apparecchi AWP è stata accompagnata da un aumento degli apparecchi VLT (*videolottery*), più avanzati tecnologicamente e anche più capaci di indurre dipendenza. La manovra è risultata dunque in una occasione per rinnovare il parco macchine e in uno shift verso questo tipo di apparecchi che ha portato a un generale aumento delle entrate erariali, sostenuto anche dalla riduzione dei *payout* applicata a entrambi i tipi di apparecchio (AWP da 70 a 68%, VLT da 84 a 83%).

## 5. Il caso piemontese

Quello della Regione Piemonte, che non ha ceduto alle pressioni dello Stato per uniformarsi all'accordo nazionale, rappresenta invece un caso interessante di riduzione sostanziale dell'offerta, che conferma la teoria del consumo totale. Grazie alla presenza di una clausola valutativa accompagnata da uno specifico *budget*, è stato infatti possibile valutare gli effetti della legge regionale 9 del 2016, entrata in vigore nel 2018, che, imponendo distanze minime per la collocazione degli apparecchi elettronici da una lunga serie di luoghi sensibili (con effetto anche retroattivo sulle licenze già concesse) è di fatto riuscita ad eliminare quasi del tutto gli apparecchi da gioco dagli esercizi generalisti e a ridurre fortemente anche l'accessibilità alle sale dedicate.

I principali argomenti usati dal governo centrale contro la Legge Piemontese sono stati: 1) che la rimozione degli apparecchi non avrebbe fatto altro che spostare i consumi di azzardo su altri luoghi o tipi di gioco (c.d. 'effetto sostituzione'); 2) che questa manovra avrebbe causato perdite ingenti in termini di posti di lavoro. Entrambi questi argomenti sono stati sostenuti da studi finanziati dall'industria dalla metodologia debole se non del tutto assente (Eurispes, 2019 e CIGA Mestre<sup>1</sup>) e hanno trovato ampio spazio sui principali *mass media*.

Non hanno trovato molto spazio mediatico invece i risultati delle ricerche scientifiche condotte da una pluralità di enti (Ires Piemonte, Centro Nazionale Ricerche, Osservatorio Epidemiologico delle Dipendenze e Eclectica) che hanno adottato prospettive e metodi complementari andando ad analizzare: i dati economici ufficiali forniti dall'Agenzia dei Monopoli, i dati epidemiologici, i *trend* di accesso al trattamento e l'impatto della legge sulle 'carriere dei giocatori'.

I risultati possono essere così riassunti:

- I volumi di gioco fisico tra il 2016 e il 2019 hanno subito un calo del 10% mentre nel resto d'Italia sono aumentati del 5%; le perdite sul gioco fisico sono diminuite in Piemonte del 10% mentre nel resto d'Italia sono aumentate del 9% (IRES Piemonte 2019).
- Sempre nello stesso periodo, i volumi di gioco online sono aumentati in Piemonte del 109%, ma non quanto nel resto d'Italia dove sono aumentati del 116%, smontando così la tesi dell'effetto sostituzione.
- Nel 2018 le percentuali di giocatori e di giocatori problematici in Piemonte sono risultate in calo rispetto all'anno precedente e decisamente più basse di quelle medie nazionali rilevate nel 2017 con la stessa metodologia (rispettivamente 32,6% vs 41,9% e 1,54% vs 3,3%). (Benedetti e Molinaro 2020).
- Tra il 2016 e il 2019 il numero delle persone in trattamento presso un servizio pubblico per le dipendenze piemontese è calato del 20,6%, con una tendenza opposta a quello delle Regioni limitrofe (Diecidue et al. 2020).

<sup>1</sup> Il primo report è teoricamente disponibile al link <https://eurispes.eu/ricerca-rapporto/2019-2/gioco-pubblico-e-dipendenze-in-piemonte-2019/>, il secondo è stato più volte richiesto all'ente dall'aurtrice ma mai ricevuto.

Le interviste qualitative che hanno coinvolto 60 giocatori e indagato come sono cambiate le loro abitudini dopo l'entrata in vigore della legge (Rolando et al. 2021) contribuiscono a chiarire i motivi e i comportamenti che spiegano i dati quantitativi. L'impatto più rilevante della Legge, secondo gli stessi giocatori, è stato quello di spezzare un'abitudine che si era diffusa velocemente quando le 'macchinette' erano comparse nei bar e nelle tabaccherie sotto casa: quella di abbinare all'acquisto del caffè e/o delle sigarette anche una giocata alle *slot machine*. La minore accessibilità al gioco, il semplice fatto di dover percorrere maggiori distanze per poter giocare agli apparecchi, ha portato logicamente una riduzione del tempo e del denaro dedicati all'azzardo. In linea con altre ricerche internazionali, anche i giocatori italiani sono inoltre risultati essere perlopiù favorevoli alla norma.

Un altro dato interessante, emerso nello studio citato come in precedenti, è che in Italia le persone incolpano lo Stato per i danni derivanti dal gioco d'azzardo piuttosto che l'industria. Lo stesso atteggiamento è condiviso dai beneficiari, cioè gli enti pubblici e del privato sociale (che ricevono soldi dall'industria del gioco sotto forma, ad esempio, di fondi dedicati alla responsabilità sociale d'impresa), che adottano una posizione pragmatica sostenendo la necessità di accettare fondi dall'industria se usati per una buona causa (Rolando et al. 2020). È adottando questo atteggiamento, ad esempio, che FederSerd ha accettato il denaro e il patrocinio di SISAL e IGT per finanziare un numero verde nazionale dedicato ai giocatori d'azzardo, sposando così anche la retorica del 'gioco responsabile' (Rolando and Scavarda 2018). Come ha evidenziato Marco Pedroni (2014): lo stato sul tema dell'azzardo ha perso 'capitale simbolico' e questa perdita dovrebbe essere annoverata tra i costi.

I rappresentanti dell'industria giocano un ruolo di primo piano nella costruzione sociale del problema. Alcuni *focus group*, che hanno posto a confronto diretto diversi *stakeholder*, hanno evidenziato come in generale nel dibattito sociale prevale la narrazione che fa comodo a industria e al sistema (cioè la definizione dell'azzardo come questione di natura e responsabilità individuale), mentre gli stessi amministratori che hanno promosso regolamenti restrittivi non sono sempre capaci di sostenere le loro scelte con argomenti solidi (Rolando et al. 2020).

L'azione delle *lobby* dell'azzardo risulta dunque efficace, e il caso piemontese ne è la prova. Nonostante infatti gli studi sull'impatto della legge del 2016 abbiano fornito sufficienti evidenze a supporto della sua efficacia nel ridurre il gioco problematico e i danni correlati, il cambio della Giunta regionale è risultato nell'introduzione di una nuova legge (L.R. 19/21) che nel 2021 ha cancellato l'effetto retroattivo delle misure restrittive relative agli apparecchi da giochi, aprendo così la possibilità per gli esercizi generalisti che avevano ottenuto la licenza prima del 2016 di reinstallarli. Gli esiti di questa norma sono ancora da valutare.

## 6. Conclusioni

Nonostante il crescente riconoscimento del gioco d'azzardo come problema di salute pubblica nell'ambito scientifico e di *policy* europee, e della necessità di

basare le scelte politiche sulle evidenze scientifiche, questo riconoscimento, a livello nazionale come europeo, non si è ancora tradotto in un cambio di rotta normativo (Ukhova et al. 2023).

La letteratura scientifica sulle politiche e sulle misure efficaci per limitare i danni dell'azzardo è ormai sufficientemente solida e chiara: la difficoltà è politica e riguarda la necessità di rinunciare agli interessi economici, in quanto è difficile ridurre i danni senza ridurre i ricavi.

#### Riferimenti bibliografici

- Aimo, Niccolò, Bassoli Matteo, and Virve Marionneau. 2023. "A scoping review of gambling policy research in Europe." *International Journal of Social Welfare*. <https://doi.org/10.1111/ijsw.12632>
- Benedetti, Elisa, e Sabrina Molinaro, a cura di. 2020. *GAPS, L'azzardo nella Regione Piemonte. Research report of the National Research Council*, Consiglio Nazionale delle Ricerche. <[https://www.epid.ifc.cnr.it/wp-content/uploads/2020/10/GAPS-Piemonte\\_Report\\_ISBN-low.pdf](https://www.epid.ifc.cnr.it/wp-content/uploads/2020/10/GAPS-Piemonte_Report_ISBN-low.pdf)>.
- Brodeur, Magaly, et al. 2021. "Gambling and the COVID-19 pandemic: A scoping review." *Progress in Neuro-Psychopharmacology and Biological Psychiatry* 111. <https://doi.org/10.1016/j.pnpbp.2021.110389>
- Diecidue, Roberto, et al. 2020. *Fatti e cifre sulle dipendenze da sostanze e comportamenti in Piemonte. Bollettino 2019*. Osservatorio Epidemiologico delle dipendenze. Regione Piemonte. <<https://www.oed.piemonte.it/pubblicazioni/Bollettini/Bollettino2019.pdf>>.
- Gandullia, Luca, and Lucia Leporatti. 2019. "Distributional effects of gambling taxes: Empirical evidence from Italy." *Journal of Economic Inequality* 17, 4: 565-90. <https://doi.org/10.1007/s10888-019-09423-9>
- Hofmarcher, Thomas, et al. 2020. "The societal costs of problem gambling in Sweden." *BMC public health* 20, 1: 1-14. <https://doi.org/10.1186/s12889-020-10008-9>
- IRES Piemonte. 2019. *10 numeri sul gioco d'azzardo in Piemonte - Note brevi sul Piemonte n. 1/2019*. <[https://www.ires.piemonte.it/images/pubblicazioni/note-brevi/2019-01\\_NotaGiocoAzzardo.pdf](https://www.ires.piemonte.it/images/pubblicazioni/note-brevi/2019-01_NotaGiocoAzzardo.pdf)>.
- Lucchini, Fabio, and Simona Lorena Comi. 2022. "Social Costs of Gambling Harm in Italy." *Critical Gambling Studies* 3, 1: 71-82. <https://doi.org/10.29173/cgs50>
- Marionneau, Virve, et al. 2022. "Addressing gambling harms by reducing the supply of electronic gambling machines: a comparative study of Italy and Finland." *BMC Public Health* 22: 1016. <https://doi.org/10.1186/s12889-022-13398-0>
- Pedroni, Marco. 2014. "The "banker" state and the "responsible" enterprises. Capital conversion strategies in the field of public legal gambling." *Rassegna italiana di sociologia* 55, 1: 71-98.
- Rolando, Sara, and Alice Scavarda. 2018. "Italian gambling regulation: Justifications and counter-arguments." In *Gambling policies in European welfare states. Current challenges and future prospects*, edited by Michael Egerer, Virve Marionneau, and Janne Nikkinen, 37-57. Berlin: Springer. [https://doi.org/10.1007/978-3-319-90620-1\\_3](https://doi.org/10.1007/978-3-319-90620-1_3)
- Rolando, Sara, et al. 2021. "Italian gamblers' perspectives on the impact of slot machine restrictions on their behaviors." *International Gambling Studies* 21, 2: 346-59. <https://doi.org/10.1080/14459795.2021.1885724>

- Rolando, Sara, Ferrari Chiara, and Francesca Beccaria. 2023. "To me, it was Just a Vice. Stigma and Other Barriers to Gambling Treatment in Piedmont, Italy." *Journal of Gambling Studies* 39: 1909-25. <https://doi.org/10.1007/s10899-023-10214-1>
- Rosow, Ingeborg. 2019. "The total consumption model applied to gambling: Empirical validity and implications for gambling policy." *Nordic Studies on Alcohol and Drugs* 36, 2: 66-76. <https://doi.org/10.1177/1455072518794016>
- Sachdeva, Vichi, Sharma Sucheta, and Ashish Sarangi. 2022. "Gambling behaviors during COVID-19: a narrative review." *Journal of addictive diseases* 40, 2: 208-16. <https://doi.org/10.1080/10550887.2021.1971942>
- Sulkunen, Pekka, et al. 2018. *Limitare l'azzardo. Gioco, scienza e politiche pubbliche*. Roma: Carocci.
- Sulkunen, Pekka, et al. 2021. "Setting limits: Gambling, science and public policy - Summary of results." *Addiction* 116, 1: 32-40. <https://doi.org/10.1111/add.15241>
- Ukhova, Daria, et al. 2023. "Public health approaches to gambling: a global review of legislative trends." *The Lancet Public Health*. [https://doi.org/10.1016/S2468-2667\(23\)00221-9](https://doi.org/10.1016/S2468-2667(23)00221-9)
- Velasco, Veronica, et al. 2021. "Prevention and harm reduction interventions for adult gambling at the local level: An umbrella review of empirical evidence." *International Journal of Environmental Research and Public Health* 18, 18: 9484. <https://doi.org/10.3390/ijerph18189484>

# Il gioco – d’azzardo – dei poveri. Quando a rimetterci sono sempre i più fragili

Fabio Berti

**Abstract:** With the liberalization of gambling, since the beginning of the new millennium, not only Italy has become a sort of open-air casino, but we have also witnessed an explosion in gambling and the number of players; almost at the same time we have also witnessed a dramatic increase of poverty. The essay highlights the correlations between gambling and processes of impoverishment, pointing out how and why the regressive features of taxation on gambling produce more incisive negative consequences on the most fragile and vulnerable social classes and an inevitable increase in inequalities.

**Keywords:** Poverty, social vulnerability, gambling, regressive taxation

**Sommario:** 1. Introduzione 95; 2. Disuguaglianze e povertà in Italia 96; 3. Povertà e gioco d’azzardo. Due fenomeni correlati? 100; 4. A chi costa di più giocare d’azzardo 104; 5. Conclusioni 106; Riferimenti bibliografici 107

## 1. Introduzione

Fino a non moltissimi anni fa il gioco d’azzardo era soprattutto il gioco dei ricchi: certo, anche nelle bettole si giocava, a dadi, a carte, a morra, ma le disponibilità economiche dei più poveri erano talmente risicate da rendere l’accesso al gioco un vero lusso. Il gioco d’azzardo vero lo si praticava nei luoghi frequentati dai ricchi: durante la *belle époque* le case da gioco e i casinò rappresentavano l’ideale cornice mondana del ricco che, alla ricerca di emozioni, rompeva la noia dell’ozio rischiando il proprio denaro sul ‘tavolo verde’ (Pelizzari 2007).

Naturalmente, anche in passato i poveri riuscivano a diventare ancora più poveri grazie al gioco d’azzardo. La scrittrice napoletana Matilde Serao già alla fine dell’Ottocento parlava del gioco del lotto come una «tassa sull’ignoranza»: nel suo romanzo *Il paese di Cuccagna*, uscito in volume nel 1891, definiva il gioco del lotto «l’acquavite di Napoli» perché, come il potente distillato alcolico, aveva il potere di intorpidire i sensi e creare dipendenza. Il lotto era diventato per i napoletani una vera e propria droga: la smorfia e la cabala, soprattutto per i napoletani, rappresentavano da un lato una dipendenza sociale, alimentata anche dall’ignoranza e dalla credulità popolare, e dall’altro un’illusione di fuga dalla povertà e dalla miseria e un’occasione, per quanto illusoria, di riscatto sociale.

Fabio Berti, University of Siena, Italy, fabio.berti@unisi.it, 0000-0003-2823-6544

Referee List (DOI 10.36253/fup\_referee\_list)

FUP Best Practice in Scholarly Publishing (DOI 10.36253/fup\_best\_practice)

Fabio Berti, *Il gioco – d’azzardo – dei poveri. Quando a rimetterci sono sempre i più fragili*, © Author(s), CC BY-SA 4.0, DOI 10.36253/979-12-215-0444-6.10, in Mario Perini (edited by), *Il gioco d’azzardo: una prospettiva multidisciplinare. Atti del convegno tenutosi presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell’Università degli Studi di Siena il 1° dicembre 2023*, pp. 95-109, 2024, published by Firenze University Press and USiena PRESS, ISBN 979-12-215-0444-6, DOI 10.36253/979-12-215-0444-6



Tuttavia, è solo in anni recenti che gioco d'azzardo e crisi sociale sono diventate due facce della stessa medaglia (Occhetta 2019): con l'inizio del nuovo millennio gioco e povertà hanno iniziato a crescere come mai era accaduto in passato. La liberalizzazione e l'introduzione di nuovi giochi hanno diffuso in modo capillare le opportunità di azzardo, facendo aumentare in modo esponenziale il numero dei giocatori: sono diventati giocatori anche coloro che prima si fermavano alla schedina o al lotto, non potendosi permettere, anche per semplici motivi logistici, di andare al casinò. Naturalmente i sostenitori di questa liberalizzazione interpretano l'aumento del numero dei giocatori come semplice fenomeno di emersione: dal mercato del gioco illegale si sarebbe semplicemente passati al gioco legale con evidenti vantaggi per le casse dello Stato. Nel presente saggio non entreremo in questo dibattito e nemmeno affronteremo il tema del gioco patologico, anche se negli ultimi anni, parallelamente all'aumento dei giocatori e delle giocate, è aumentato in modo drammatico il numero dei giocatori patologici (Coriale et al. 2015). Il saggio, invece, intende esplorare la relazione tra gioco d'azzardo e povertà che, in seguito alla crisi economica iniziata nel 2008, ha seguito le dinamiche del gioco, con un aumento continuo e preoccupante fino a oggi.

La proliferazione e la differenziazione dei prodotti di gioco con costi minimi di ingresso molto bassi, a partire da 0,50 euro per i 'gratta e vinci', hanno permesso anche alle fasce sociali più deboli di entrare nel mondo dell'azzardo; si aggiunga che le formidabili campagne pubblicitarie portate avanti dai concessionari e avallate dai ministeri economici hanno 'sdoganato' e 'normalizzato' il gioco d'azzardo. Oggi giocare d'azzardo non solo è lecito, ma è 'normale': non più immorale, non più occasione di perdizione. È stato perduto il senso del proibito, tipico di quando l'azzardo era clandestino, dell'esclusività, di quando i casinò erano riservati ai ricchi, e anche il senso del rischio, dal momento che giocare è facile e tutti si sono trovati incentivati a farlo. L'apertura, e la conseguente istituzionalizzazione, dell'azzardo hanno fatto perdere quello stigma negativo che per anni aveva segnato il gioco come vizio, talvolta addirittura come peccato.

Così, anche i poveri giocano, giocano molto, spesso più dei ricchi finendo per pagare i costi più alti in questo 'Paese di Cuccagna'. Dopo questa breve introduzione, nel secondo paragrafo viene tracciato un rapido quadro sulle dinamiche di impoverimento in Italia; nel terzo paragrafo si prova ad individuare una relazione tra povertà e gioco a partire dall'analisi di alcuni semplici e intuitivi dati statistici; il quarto paragrafo analizza le conseguenze dell'aumento del gioco sui ceti sociali più fragili e vulnerabili, mettendo in evidenza come siano proprio questi gruppi sociali a pagare i costi più alti; infine, nel quinto paragrafo sono riportate alcune considerazioni conclusive.

## 2. Disuguaglianze e povertà in Italia

Il senso comune fa fatica ancora oggi a distaccarsi dall'idea che la condizione di povertà coincida esclusivamente con la mancanza di denaro: è povero chi non ha capacità di spesa e non può garantirsi un livello minimo di consumi. In effetti questa prospettiva mantiene molte verità e corrisponde alla nota

definizione di «povertà assoluta» alla quale molti ricercatori e istituti di ricerca, compreso l'ISTAT, continuano a fare riferimento per analizzare quanti sono i poveri e quanto è intensa la povertà dei poveri. Per questo si fa riferimento alla cosiddetta «soglia di povertà assoluta», che rappresenta la spesa minima necessaria per acquisire i beni e servizi inseriti nel paniere di povertà assoluta. Questa soglia cambia inevitabilmente in base alla dimensione della famiglia, alla sua composizione per età, alla regione e dimensione del comune di residenza: ne deriva non un'unica linea di povertà ma tante quante sono le combinazioni tra tipi di composizione familiare e le distinzioni territoriali considerate; così la stima del numero e percentuale di poveri a livello nazionale è l'esito della somma di coloro che si trovano al di sotto di tutte le specifiche soglie. In Italia nel 2021 l'ISTAT considerava in «povertà assoluta» un individuo adulto (18-59 anni) quando aveva una spesa mensile per consumi pari o inferiore a 560-600 euro nel Mezzogiorno, 700-800 euro nel Centro e 750-840 euro nel Nord<sup>1</sup>.

Per quanto la misura della povertà assoluta risulti abbastanza agile e permetta di analizzare l'andamento e l'incidenza della povertà all'interno di una data società (e per questo nelle prossime pagine faremo riferimento proprio ai dati sulla «povertà assoluta»), si tratta di un approccio che non sempre è in grado di cogliere la complessità del fenomeno. In effetti, negli ultimi anni, il concetto di povertà ha subito importanti trasformazioni metodologiche ed è diventato cruciale per gli scienziati sociali non limitarsi a una visione della povertà basata esclusivamente su criteri economici. È opinione ormai ampiamente condivisa (Paugam 2005; Morlicchio 2020; Saraceno, Benassi e Morlicchio 2022) che la povertà è un fenomeno multidimensionale che si manifesta su più livelli: oltre agli aspetti economici, come quelli legati al reddito e alla capacità di spesa e di consumo, la povertà tiene conto di una serie di fattori interconnessi che possono contribuire alla privazione e alla marginalizzazione sociale. Solo a titolo di esempio, possiamo ricordare il tema della salute (per quanto riguarda l'accesso ai servizi sanitari e a cure mediche adeguate o la diffusione di malattie croniche), dell'educazione (in termini di quantità e qualità dell'istruzione), dell'occupazione (disoccupazione, lavoro precario, mancanza di sicurezza sul lavoro), dell'abitazione (insicurezza abitativa, scarsa qualità dell'alloggio), dell'alimentazione (accesso a cibo nutriente e sufficiente, sicurezza alimentare), dell'accesso ai servizi (sia a quelli di base come acqua potabile e energia elettrica, ma anche quelli più articolati come trasporti e comunicazioni), della partecipazione sociale (essere inseriti nei tessuti associativi, far parte di reti e organismi sociali) fino ad arrivare all'ambito dei diritti umani (accesso ai diritti fondamentali come diritti civili, politici e culturali, equità di genere, dignità umana).

Per riuscire a specificare meglio la prospettiva della multidimensionalità della povertà, da un po' di tempo si parla anche di 'povertà relazionale' per

<sup>1</sup> Questi importi variano in base all'ampiezza del comune di residenza: più è grande più la soglia si alza perché il costo della vita è maggiore.

sottolineare l'importanza delle relazioni sociali sul benessere individuale, familiare o di una comunità. Questo tipo di povertà non è legato solo alla mancanza di risorse materiali, ma anche alla mancanza di reti sociali che possono fornire sostegno emotivo, supporto pratico e opportunità di crescita personale e collettivo. Bramanti e Carrà (2021), per esempio, hanno posto l'attenzione sulla centralità della famiglia: la povertà relazionale si determina quando è a rischio o del tutto compromessa la relazione di alleanza tra generi e di solidarietà tra le generazioni, che caratterizza specificamente la famiglia e che la rende capace di affrontare le transizioni chiave che caratterizzano il suo ciclo di vita. Tuttavia, la povertà relazionale può interessare anche dimensioni più ampie, legate alle fragilità dei territori: le cosiddette «aree interne» del paese, caratterizzate dalla scarsità di servizi, da processi di spopolamento e da uno sfilacciamento del tessuto sociale, sono altrettanto segnate da forme inedite di povertà relazionale (Berti e Molè 2024). Le persone che vivono in condizioni di povertà relazionale possono sentirsi sole, isolate, emarginate e prive di connessioni significative con gli altri e questo può avere effetti negativi sulla salute psicofisica, sul benessere emotivo e sulla qualità della vita in generale. In questo caso la povertà non è data – solo o principalmente – dalla perdita del lavoro o dall'incapacità di accedere a risorse economiche quanto piuttosto da una serie di fattori, tra cui la disgregazione delle famiglie, la migrazione, il deterioramento delle reti comunitarie, la marginalizzazione sociale ed economica e le disuguaglianze strutturali.

La distinzione tra povertà economica e povertà relazionale impone una riflessione su quali misure e quali politiche siano più idonee per contrastare la povertà. A causa della sua natura multidimensionale è ormai evidente quanto siano necessarie misure di contrasto non scontate e diversificate in base alle situazioni: per quanto necessari, i soli trasferimenti monetari, come nel caso del Reddito di cittadinanza in tutte le sue declinazioni (senza entrare nel merito, qui ci limitiamo a ricordare che nel 2023 il Reddito di cittadinanza è stato sostituito dalla Misura di inclusione attiva – Mia – che ha introdotto alcune significative modifiche), non sembrano in grado di offrire risposte adeguate; affrontare la povertà relazionale richiede anche l'adozione di approcci che promuovano la coesione sociale, il supporto reciproco e la partecipazione attiva nella comunità. Questo può includere l'implementazione di politiche pubbliche che favoriscano la creazione di reti sociali solide, la promozione di iniziative comunitarie e la creazione di spazi e opportunità per l'incontro e la condivisione tra le persone: affrontare la solitudine e promuovere il sostegno sociale può essere quindi importante nel prevenire o ridurre la povertà e migliorare il benessere complessivo delle persone.

L'importanza della dimensione relazionale nell'affrontare la povertà è emersa chiaramente dagli studi di Serge Paugam, uno dei più noti esperti del tema a livello internazionale. Paugam individua diversi tipi di interdipendenza tra una popolazione designata come povera e la società, definendoli «forme elementari della povertà». Così, tenendo conto delle rappresentazioni sociali della povertà e a come sono state costruite le relazioni di assistenza e dall'esperienza vissu-

ta dagli individui in condizioni di povertà, Paugam costruisce tre tipi ideali di povertà: la «povertà integrata», la «povertà marginale» e la «povertà squalificante» (Paugam 2005). La «povertà integrata» è tipica di quei contesti sociali segnati dalla mancanza di lavoro e dalla disoccupazione, dove la povertà è diffusa e per questo i poveri non sono stigmatizzati ed esclusi ma considerati parte integrante della società. La «povertà marginale», invece, è tipica delle società che offrono maggiori e diffuse opportunità di benessere e di protezione sociale: in questo caso i poveri sono coloro che non ce l'hanno fatta e restano esposti a rischi di stigmatizzazione e di costante presa in carico da parte della società. Infine, la «povertà squalificante» rappresenta la più tipica forma di povertà delle società post-fordiste caratterizzate dalle nuove forme di precarizzazione lavorative e da crescenti occasioni di insicurezza economica. Disoccupazione, lavoro povero, precarietà, sono condizioni inattese nelle quali gli individui si sono trovati impreparati e per questo finiscono per generare drammatici sentimenti di inutilità e svalorizzazione sociale. Si tratta di una forma di povertà che riguarda persone e gruppi che un tempo erano al riparo da rischi di questo tipo e per questo anche le istituzioni non offrono risposte idonee e puntuali al tipo di bisogno. Il percorso di squalificazione per Paugam procede da una fase di 'fragilità' durante la quale si sperimenta una caduta dello *status* sociale (magari a seguito della perdita del lavoro), ad una fase di 'dipendenza' dall'assistenza pubblica, a causa della cronicizzazione della condizione di precarietà e delle costanti necessità economiche, ad uno stadio finale di «rottura dei legami sociali», quando cessano anche i sostegni da parte dell'assistenza sociale e il povero si trova con una molteplicità di svantaggi che si stratificano sempre più nel corso del tempo. In questa situazione, disoccupazione, rischio di sfratto o perdita dell'abitazione, problemi di salute, crisi nei legami familiari, possono lasciare spazio a sentimenti di inutilità sociale e cui si può rispondere con comportamenti a rischio come alcolismo e dipendenze da sostanze e, magari, anche gioco d'azzardo.

In relazione alla sua multidimensionalità e alle diverse forme che può assumere, per studiare la povertà è importante adottare una prospettiva che esamini globalmente le esperienze di concentrazione e accumulazione di svantaggio sociale e per questo sempre più spesso viene posta attenzione alla dimensione dinamica della povertà, osservando gli eventi biografici, sia a livello individuale che familiare, che possono condurre a traiettorie di esclusione e impoverimento. In questa prospettiva, è importante sottolineare come il concetto di povertà debba essere considerato al plurale, poiché le povertà toccano diversi aspetti e momenti della vita. Così, nello studio delle povertà si passa spesso dall'analisi delle singole esperienze a quella delle dinamiche collettive e viceversa anche se le traiettorie individuali rimangono fondamentali per comprendere i processi di impoverimento e di disuguaglianza sociale (Alberio 2020).

Sulla scia di questo approccio, studiando la povertà in Toscana, i ricercatori del Laboratorio sulle Disuguaglianze dell'Università di Siena (2019) hanno utilizzato il concetto di «carriere di impoverimento» per tenere insieme tutti quegli eventi che possono capitare nella vita personale o familiare e che rap-

presentano veri e proprio punti di svolta negativi. La transizione da un evento avverso ad una condizione di svantaggio è un 'processo' ed il modo in cui gli eventi negativi sono interpretati e fatti propri dal soggetto assume un'importanza centrale. Spesso non si tratta di niente di speciale ma quando la perdita del lavoro, una separazione, un infortunio o una malattia, accadono a persone già fragili o infragilite questi accadimenti possono innescare un vero e proprio vortice di impoverimento dal quale è difficile uscire con le proprie forze.

### 3. Povertà e gioco d'azzardo. Due fenomeni correlati?

All'interno del quadro teorico appena descritto, in questo paragrafo sarà discussa la relazione tra povertà e gioco d'azzardo. Per prima cosa saranno analizzati alcuni semplici dati sull'andamento della povertà e sulla raccolta complessiva dei giochi d'azzardo.

Per quanto riguarda la povertà, utilizzeremo prevalentemente i dati rilasciati annualmente dall'ISTAT: nonostante i limiti già descritti, le rilevazioni sulla «povertà assoluta» restano ancora le fonti più diffuse ed anche le più efficaci – almeno dal punto di vista comunicativo – per vedere non solo l'andamento della povertà nel corso degli anni ma anche per capire quali sono i principali indicatori che fanno aumentare il rischio di povertà. Per quanto riguarda la raccolta delle giocate, invece, ci affideremo a quanto messo a disposizione dall'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli.

Come possiamo vedere nel Grafico 1 che riporta contemporaneamente la percentuale di persone povere in Italia e l'ammontare delle giocate in miliardi di euro, dal 2006 al 2023 abbiamo assistito ad un aumento costante e parallelo di entrambi questi valori. Dall'analisi del grafico è inevitabile ipotizzare una correlazione tra queste due dimensioni anche se rimane complicato individuare il nesso causale. In particolare, anche se non siamo in grado di offrire una risposta univoca, il grafico solleva una precisa domanda: si diventa poveri perché si gioca o si gioca perché si è poveri, magari in termini di povertà relazionale?

Nel tentativo di avanzare delle ipotesi di risposta, dobbiamo provare a capire qualcosa di più sia sulla povertà che sul gioco.

Il primo dato che balza agli occhi dell'osservatore riguarda la seguente tendenza: nel corso degli anni gli italiani in «povertà assoluta» sono passati dal 3% nel 2006 a poco meno del 10% nel 2023, quando a trovarsi in questa condizione sono state oltre 5,7 milioni di persone e oltre 2,2 milioni di famiglie. Durante questi anni la povertà è aumentata costantemente, con l'unica positiva e significativa eccezione nel 2019 quando, anche in relazione all'introduzione del Reddito di cittadinanza, la povertà era scesa al 7,6%; subito dopo, le conseguenze della pandemia hanno portato la povertà a livelli mai raggiunti prima, nonostante questa misura di contrasto sia rimasta in vigore fino al 2022. Senza la presenza del Reddito di cittadinanza con buona probabilità la povertà sarebbe 'schizzata' a livelli insostenibili per la tenuta sociale del nostro paese.

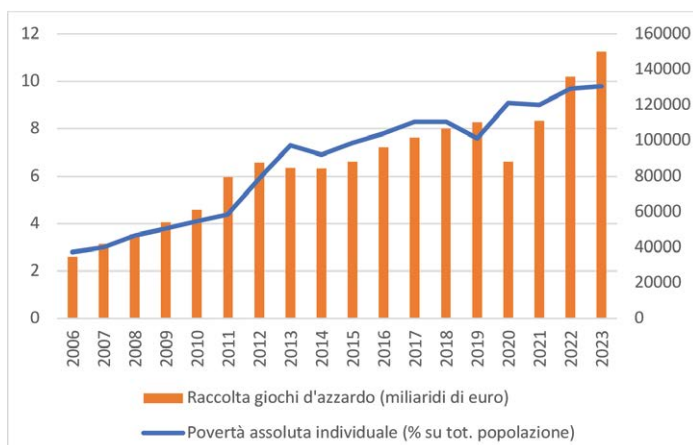


Grafico 1– Incidenza della povertà e raccolta gioco d'azzardo 2006-2023. Fonte: nostre elaborazioni su dati ISTAT e ADM.

Per fotografare meglio la povertà in Italia vale la pena soffermarsi su qualche altro dato. A livello territoriale nel Sud Italia la povertà coinvolge il 12,1% percento delle persone, contro il 9% nel Nord e l'8% nelle regioni del Centro. Oltre alle differenze territoriali, ci sono altre due variabili che condizionano il rischio di povertà: la prima è l'ampiezza della famiglia, visto che nelle famiglie composte da due sole persone la povertà si ferma al 6% mentre in quelle numerose, composte da cinque o più componenti, la povertà sale addirittura al 20,3%; la seconda dimensione è la presenza di stranieri, visto che nelle famiglie composte da soli italiani la povertà si attesta al 6,4% mentre in quelle composte da soli stranieri sale drammaticamente al 35,6%. Infine, un'ultima considerazione riguarda il fatto che la povertà decresce all'aumentare dell'età: è povero il 14% della popolazione con età inferiore ai 18 anni, quasi il 12% della popolazione con età compresa tra i 18 e i 44 anni mentre gli ultrasessantacinquenni poveri sono appena il 6,2% (non emergono, invece, differenze sostanziali tra uomini e donne) (Istat 2024).

Come ricordato, parallelamente all'aumento della povertà gli ultimi anni sono stati caratterizzati da uno sviluppo *record* del gioco d'azzardo in Italia che oggi fa occupare al nostro paese la quarta posizione a livello mondiale, dopo Usa, Cina e Giappone, per spesa al gioco (Matteucci 2022). L'incremento delle giocate in Italia è coinciso con le liberalizzazioni che a partire dagli anni 2000 hanno seguito un ritmo incalzante: nel 2003 entravano negli esercizi pubblici le *slot machine* e veniva affidata ai privati la gestione dei gratta e vinci; nel 2006 venivano introdotti nuovi giochi e si permetteva anche a operatori stranieri la gestione; nel 2009, con la scusa di trovare nuovi occasioni di finanziamento per la ricostruzione dell'Abruzzo devastato dal terremoto, venivano introdotte le *Video lottery terminal* (le celebri VLT); nel 2011 veniva liberalizzato il gioco online.

L'inevitabile conseguenza di queste nuove concessioni è stato l'aumento delle opportunità di gioco, delle giocate e dei giocatori: i dati dell'Agenzia

Dogane e Monopoli rivelavano che alla fine del 2016 erano 407.323 le *news slot* autorizzate e 85.025 gli esercizi che potevano ospitarle, 54.266 le VLT autorizzate e 4.934 le sale dove poterle piazzare/collocare: si tratta di cifre enormi. Da allora, anche a seguito di proteste e denunce, le *news slot* si sono ridotte drasticamente (-35% nel 2020) mentre le VLT sono cresciute ancora: in ogni caso, nonostante la riduzione delle *slot machine*, le giocate hanno continuato imperturbabilmente a crescere grazie soprattutto alla diffusione del gioco *online*. Anche a livello regionale o provinciale ci sono stati timidi interventi di regolazione e limitazione, al fine di contenere le conseguenze sociali dell'offerta di gioco su fasce di utenti più vulnerabili, ma gli esiti non hanno prodotto significative inversioni di tendenza<sup>2</sup>.

Per quanto riguarda le regioni dove si gioca di più, una pubblicazione dell'Ufficio parlamentare di bilancio del 2018 rilevava che considerando il numero di abitanti e le cifre giocate, l'Abruzzo risultava la regione con la raccolta pro capite più alta (1.767 euro), seguita dalla Lombardia e dall'Emilia Romagna (rispettivamente 1.748 e 1.668 euro) mentre nel Mezzogiorno questi valori risultavano di gran lunga inferiori (1.291 euro) rispetto alla media complessiva (1.475 euro). Tuttavia, rapportando la spesa per il gioco d'azzardo al reddito disponibile, le regioni del Sud Italia presentavano le percentuali più alte: a fronte di una media nazionale del 7,2% di reddito disponibile giocato, nel Mezzogiorno la media saliva all'8,3% con una punta massima in Campania (10,2%), seguita da Abruzzo (9,7%), Molise e Puglia (8,3%) e Calabria e Lazio (7,7%) (Upb 2018).

Impossibile non fare un parallelismo tra le regioni più povere e le regioni dove la quota di reddito giocata è più alta, parallelismo ormai confermato anche da diverse ricerche (Canale et al. 2017; Ferri, Lagravinese and Resce 2023).

Analizzando i dati del 1999, del 2003 e del 2008, antecedenti quindi alla grande liberalizzazione e all'inizio della crisi economica, Sarti e Triventi (2012) avevano evidenziato che benché in termini assoluti i ricchi spendessero di più nell'azzardo, in termini relativi fossero proprio i poveri a giocare la percentuale più alta del loro reddito: la fascia più povera di famiglie spende circa il doppio rispetto alla fascia più benestante. Nel 1999 le famiglie giocatrici del primo quintile più povero spendevano il 3,4% del loro reddito in giochi quali Lotto, lotterie e Totocalcio, contro circa l'1,6% delle famiglie del quintile più alto; nel 2003 lo scarto era tra l'1,7% e lo 0,7% e nel 2008 tra l'1,6% e lo 0,8%. Secondo gli stessi autori le famiglie della classe operaia, della classe impiegatizia e quelle in cui il capo-famiglia risultava ritirato dal lavoro avevano una probabilità di partecipare ai giochi superiore di circa 5-7 punti percentuali rispetto alle fami-

<sup>2</sup> Solo per richiamare tre esempi: per il Lazio la legge regionale n. 5 del 2013 "Disposizioni per la prevenzione e il trattamento del gioco d'azzardo patologico". Per la Lombardia La legge regionale n. 8 del 2013 "Norme per la prevenzione e il trattamento del gioco d'azzardo patologico", poi modificata dalla legge n. 11 del 2015 e dall'art. 13 della legge n. 34 del 2016. Per la Toscana la legge regionale n. 4 del 23/01/2018 "Prevenzione e contrasto delle dipendenze da gioco d'azzardo patologico", che modifica in alcuni aspetti la precedente disciplina di cui alla legge n. 57 del 2013.

glie borghesi, con mutamenti di poco rilievo negli anni considerati, rilevando che l'accesso al gioco fosse appannaggio dei ceti più popolari.

Partendo da questa base, diventa ancora più interessante cogliere cosa sia accaduto negli anni successivi al 2008, quando la crisi ha fatto aumentare la povertà in molti paesi europei. Olason et al. (2017) studiando il caso islandese e Eakins (2016) studiando quello irlandese hanno dimostrato che la propensione al gioco è aumentata proprio tra i gruppi più colpiti dai processi di impoverimento. Anche per l'Italia sono ormai disponibili alcuni studi che confermano la maggiore propensione all'azzardo delle fasce sociali più fragili e vulnerabili.

Resce et al. (2019), analizzando i dati delle rilevazioni 2014-2017 dell'Italian Population Survey on Alcohol and other Drugs (Ipsad), congiuntamente a quelli dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, hanno individuato quali sono, in anni recenti, i giochi dei 'ricchi' e quali, invece, quelli dei 'poveri': i primi, risultano più attratti dai giochi tradizionali, come gratta e vinci, lotterie istantanee, Lotto e Bingo, mentre i secondi sono più coinvolti nei giochi di scommessa, come il totocalcio, e in quelli di nuova generazione, come le *slot machine*<sup>3</sup>. La predilezione di questi giochi da parte dei poveri può essere messa in relazione a due aspetti: il primo dipende dal fatto che garantiscono un *payout* elevato (quello medio delle lotterie tradizionali è del 67%, quello delle scommesse è dell'86% e quello dei giochi di nuova generazione dell'84%), lasciando l'illusione che giocando, e vincendo, sarà possibile innescare un processo di riscatto sociale. Inoltre, insieme a queste motivazioni di carattere simbolico e psicologico, la possibilità di ottenere denaro rimane un driver sensibile per quanto riguarda l'avvicinamento al gioco (Gibson and Sanbonmatsu 2004): l'arricchimento atteso può effettivamente fungere da incentivo, anche se accompagnato da altre cause altrettanto salienti. Secondo Mattia (2012, 541) «esiste un approccio condiviso sull'aspirazione al guadagno o al sensibile incremento del proprio tenore di vita come vettore di propensione al gioco, in special modo quando sono gli adulti ad essere considerati». Le motivazioni economiche sembrano quindi più rilevanti tra i giocatori adulti, che probabilmente hanno maggiori necessità di denaro anche per gestire la famiglia, rispetto ai giovani, in larga misura sostenuti finanziariamente dalla famiglia.

Il secondo fattore evidenziato da Resce et al. (2019), ha a che fare con alcune politiche 'territoriali': nel corso del tempo, anche in seguito a processi di gentrificazione di alcune aree urbane, *slot machine* e altre opportunità di gioco si sono concentrate nei quartieri più popolari e periferici, rendendoli così più vicini proprio ai meno abbienti<sup>4</sup>. Secondo questa interpretazione, quindi, i poveri giocherebbero di più anche perché più esposti alle diverse opportunità di

<sup>3</sup> Da questo punto di vista si segnala che precedenti studi mettevano in evidenza una differenza geografica del gioco: fino al 2015 l'uso delle *slot machine* sembrava più diffusa nelle regioni del Nord mentre i giochi tradizionali, come del resto le scommesse sportive, risultavano più concentrati in quelle del Sud (Gandullia and Leporatti 2018).

<sup>4</sup> Come noto, la disponibilità e la vicinanza di 'punti vendita' sono tra i principali fattori di partecipazione al gioco d'azzardo.



gioco, ormai concentrate nei territori periferici e degradati. Contrariamente a quanto accadeva prima delle grandi liberalizzazioni, quando il gioco – almeno quello legale – era concentrato in aree Vip/luoghi esclusivi come Montecarlo, Saint-Vincent o Venezia, oggi avviene esattamente il contrario.

#### 4. A chi costa di più giocare d'azzardo

Nelle pagine precedenti è stato evidenziato come il gioco abbia coinvolto sempre più spesso le classi sociali più fragili e sottolineata la correlazione tra gioco e povertà. In questo ultimo paragrafo saranno descritte le conseguenze dell'aumento del gioco proprio su questi gruppi sociali vulnerabili.

Ciò che emerge è che i poveri pagano il prezzo più alto dell'aumento delle giocate e che il sogno di migliorare la propria situazione economica attraverso l'azzardo finisce inevitabilmente per essere disatteso. Al di là di singole vincite, che possono effettivamente migliorare lo *status* socioeconomico di pochissimi fortunati, la cruda realtà è che oggi il gioco rende più poveri i poveri. Il funzionamento del gioco d'azzardo si basa inevitabilmente sul processo: «prendere a molti (i giocatori), per dare a pochi (i vincitori)», per cui è inevitabilmente un fattore di produzione di disuguaglianza e contribuisce a riprodurre e allargare disparità già esistenti grazie al meccanismo di redistribuzione tra giocatori e Stato, il quale trattiene una quota delle giocate sottoforma di tassazione: insomma, non solo alcune categorie sociali contribuiscono al gioco in modo più che proporzionale alle loro risorse economiche, ma queste stesse categorie finiscono per versare relativamente più denaro nelle casse pubbliche rispetto alle altre categorie (Beckert and Lutter 2009).

Inoltre, poiché i giochi preferiti dai poveri sono anche i principali della crescita del fatturato del gioco d'azzardo e dell'aumento dei disturbi da gioco d'azzardo, è probabile che una parte rilevante dei crescenti costi sociali associati al gioco d'azzardo siano stati pagati dai membri meno abbienti e potenzialmente più vulnerabili della società. Per esempio, è stato dimostrato che sono soprattutto giovani senza reddito a giocare ai nuovi giochi e alle scommesse, mentre le persone più istruite, che in genere hanno anche redditi più alti, giocano meno. Gli effetti dell'espansione del gioco d'azzardo su individui a basso reddito, e quindi più svantaggiati, non hanno ricevuto però una considerazione adeguata dal punto di vista delle politiche pubbliche, con il risultato finale che sono soprattutto i poveri a pagare per l'aumento dei ricavi (Resce et al. 2019).

Per dimostrare questa prospettiva utilizzeremo due ordini di riflessioni: il primo, di carattere più generale, fa riferimento alle conseguenze sull'economia nazionale dell'aumento della spesa per gioco d'azzardo, mentre il secondo riguarda la caratteristica regressiva delle tasse sul gioco.

Mettendo in relazione la quota delle giocate sul Pil e la quota delle giocate sulla spesa per consumi, Matteucci (2022) avanza l'ipotesi che il *boom* del gioco abbia finito per 'cannibalizzare' la spesa per altri consumi, come ad esempio alimentari e vestiario, con evidenti effetti negativi su diverse componenti che

contribuiscono alla crescita economica del paese<sup>5</sup>. Se le crisi del 2007-2008 e poi quella del 2011 hanno indotto una contrazione del reddito disponibile, e conseguentemente dei consumi finali tra le più alte, ciò non ha toccato la spesa d'azzardo che, anzi, è cresciuta costantemente. L'incidenza della raccolta di azzardo sui consumi finali è arrivata nel 2019 al picco storico del 10,2%, mentre sul Pil ha raggiunto il 6,2%: si tratta di cifre molto rilevanti considerato anche che nello stesso anno l'incidenza della spesa alimentare in senso stretto pesa rispettivamente per il 14,3% dei consumi finali e per l'8,4% Pil e che il peso della spesa per gli altri *sin good* (alcolici, tabacco e narcotici) è meno della metà dell'azzardo, arrivando solo al 4,2% dei consumi finali e al 2,5% del Pil (Matteucci 2022, 338). L'effetto finale di questo spostamento della spesa privata verso l'azzardo, sempre secondo Matteucci, sarebbe negativo anche per l'erario: le maggiori entrate garantite dal gioco, anche a causa della fiscalità privilegiata goduta dal settore dell'azzardo, non riescono infatti a compensare le mancate entrate dovute alla riduzione degli altri consumi e, in prospettiva, le spese dei servizi sociosanitari necessari a tamponare i danni del gioco (si veda Mascagni e Becattini nel presente volume). Insomma, più si spende per giocare meno si spende per altri beni di consumi con inevitabili ripercussioni sull'economia e sull'occupazione: giocare d'azzardo significa 'bruciare' denaro a vantaggio dei profitti dei concessionari e a svantaggio dell'erario pubblico e delle famiglie degli italiani.

La progressiva liberalizzazione che dall'inizio del nuovo millennio ha prodotto un vero e proprio *boom* del gioco d'azzardo in Italia era stata sostenuta dall'ipotesi che in questo modo non solo la gestione del gioco avrebbe assunto connotati di legalità, sottraendo ampi margini di guadagno alla criminalità organizzata, ma che sarebbero progressivamente aumentate le entrate fiscali con ampi benefici per l'erario e, quindi, indirettamente per la collettività. In realtà le cose non sono andate esattamente così. Tra il 2004 e il 2015 l'erario ha incassato una cifra annuale stabile, compresa tra sei e otto miliardi di euro; tuttavia, considerando che quelli sono gli anni dell'esplosione della raccolta assoluta, possiamo facilmente vedere che nello stesso periodo la quota dell'erario sulla raccolta è scesa drasticamente dal 29,4% del 2004 all'8,2% del 2020 (Matteucci 2022): insomma, si è giocato di più, molto di più, ma lo Stato ha incassato proporzionalmente di meno, molto di meno, con un vantaggio enormemente favorevole ai profitti dei concessionari rispetto a quelli attesi per l'erario.

Anzi, considerando anche che nello stesso periodo è aumentato il numero dei giocatori patologici e che i costi di assistenza e di cura sono ricaduti (e continuano a ricadere) proprio sulla sanità pubblica – senza contare i costi dram-

<sup>5</sup> Matteucci ricorda anche che «lo spiazzamento dei consumi indotto dal boom dell'azzardo ha anche una componente intra-settoriale, visto che i quattro casinò storici italiani da tempo sono entrati in crisi, essendo stati spiazzati dalla capillare offerta di gioco esterna» (Matteucci 2022, 333). Questo conferma non solo che la liberalizzazione del gioco è stata rovinosa per la collettività in generale ma che ha anche ridimensionato – e impoverito – alcuni territori tradizionalmente valorizzati dalla presenza dei casinò.

matici per le famiglie dei giocatori – il bilancio netto per la collettività è stato drammaticamente negativo.

A tal proposito, Gandullia e Leporatti (2018), dopo aver analizzato gli effetti distributivi delle imposte sul gioco d'azzardo in Italia, propongono di devolvere una parte di queste entrate alle Regioni su cui ricadono i costi di cura e assistenza. Come abbiamo visto sopra, poiché si gioca di più nelle regioni dell'Italia meridionale è probabile che siano proprio queste regioni a doversi accollare costi di cura più alti con un conseguente aumento anche delle disuguaglianze territoriali. Da questo punto di vista vanno conteggiati i tradizionali effetti redistributivi del gioco d'azzardo che ampliano la disuguaglianza tramite il tipico meccanismo di concentrazione del reddito (con le vincite di pochi, a fronte della spesa di molti) e il carattere regressivo della spesa per azzardo sul reddito disponibile, con i meno abbienti che giocano relativamente più dei benestanti, o accedono a giochi più rischiosi per dipendenza (Sarti e Triventi 2012; De Bonis e Gandolfo 2013; Resce et al. 2019).

Sono ormai disponibili numerosi studi che dimostrano come tutte le tipologie di gioco rappresentino una forma di tassazione regressiva che va a penalizzare in proporzione molto di più il reddito delle persone povere rispetto a quelle ricche, contribuendo così a far scivolare nella trappola della povertà le persone più vulnerabili: questo fenomeno si osserva chiaramente anche in Italia.

Gandullia e Leporatti (2019) hanno dimostrato che in Italia le imposte sul gioco d'azzardo sono tra le più regressive rispetto a quelle previste su altri beni di consumo. In particolare, gli autori hanno calcolato che ad un aumento del reddito del 10% corrisponde un aumento dell'imposta sul gioco d'azzardo di appena il 6,5%, con un impatto complessivo meno che proporzionale.

Insomma, per quanto si tratti di una tassa volontaria, spesso dovuta all'ignoranza, quella sul gioco è anche una tassa profondamente sproporzionata che contribuisce ad aumentare le disuguaglianze nel nostro paese.

## 5. Conclusioni

A conclusione di questa riflessione sul rapporto tra processi di impoverimento e gioco d'azzardo, possiamo segnalare tre sintetici punti finali.

Il primo riguarda la correlazione tra gioco e povertà. I più poveri giocano chiaramente più dei ricchi e lo fanno sia per tentare la fortuna e migliorare la loro condizione sociale sia per superare dinamiche di disaffiliazione, solitudine e marginalità. Anzi, certe tipologie di gioco sembrano rispondere ai problemi di povertà relazionale più che a quelli di povertà economica. Studiando i frequentatori delle sale Bingo, Bartholini (2017, 257) ha rilevato come «le aspirazioni economiche iniziali vengono poco alla volta a perdere attrattiva, perché il rituale del gioco finisce con il soddisfare il bisogno di socievolezza che si rivela come più profondo rispetto a quello del denaro». Con il gioco si prova a compensare il vuoto sociale a cui vanno spesso incontro i ceti medio bassi.

Il secondo punto riguarda l'aumento dei giocatori nei gruppi sociali più poveri dopo la liberalizzazione: la trasformazione del nostro paese in un casinò a

cielo aperto, l'aumento delle opportunità di gioco, la riduzione dei costi d'ingresso nel mondo dell'azzardo e il suo sdoganamento 'morale' grazie alle massicce campagne pubblicitarie, hanno finito per attrarre nuovi giocatori provenienti dalle fasce socioeconomiche più basse. Se un tempo il gioco, almeno quello legale, era riservato ai ricchi, oggi sono proprio i più poveri a lasciare una quota più consistente del loro reddito nelle tasche dell'azzardo legale.

Infine, per quanto si tratti di una tassa volontaria è anche fortemente regressiva e quindi pagata proporzionalmente di più proprio dai più poveri. Nessuno 'obbliga' questi ceti sociali a spendere parte dei loro esigui redditi nell'azzardo ma probabilmente questi gruppi sociali non si rendono conto che è proprio su di loro che il sistema fiscale italiano trae ingenti guadagni. Rispetto ad un sistema fiscale che per motivi di 'giustizia sociale' tende ad essere progressivo, sembra paradossale che le tasse sul gioco restino pesantemente regressive nell'indifferenza generale.

L'aumento del gioco d'azzardo ha procurato enormi vantaggi solo alle imprese che lo gestiscono: al contrario, non ha fatto bene allo Stato che, nonostante l'aumento delle giocate, non ha tratto grandi vantaggi fiscali e, anzi, si è accollato i costi per la cura dei giocatori divenuti patologici, e, soprattutto, non ha fatto bene ai giocatori poveri che si sono trovati, in modo diretto perché giocatori o in modo indiretto perché destinatari di minor servizi pubblici, ancora più poveri.

I rischi aleatori derivanti dal gioco d'azzardo sono una scelta personale fatta nell'ambito delle pratiche di consumo consapevoli del cittadino: tuttavia non tutte le persone hanno lo stesso grado di consapevolezza responsabile, lo stesso grado di autocontrollo, lo stesso grado di razionalità e lo stesso numero di protezioni. Così, sono inevitabilmente i più fragili e vulnerabili, in termini economici, culturali e relazionali, a 'restarci sotto'.

Pur non sposando una logica proibizionista, le dinamiche illustrate nelle pagine precedenti vorrebbero che lo Stato torni a fare lo Stato, con adeguate forme di protezione sociale da attuare anche prima che il gioco procuri danni economici o diventi addirittura patologico.

#### Riferimenti bibliografici

- Alberio, Marco. 2020. "Povertà e percorsi di vita: punti di convergenza teorica e concettuale." In *Precarizzazione delle sfere di vita e disuguaglianze*, a cura di Fabio Berti, e Andrea Valzania. Milano: FrancoAngeli.
- Bartholini, Ignazia. 2017. "Il Bingo. Consociazioni fra disaffiliati in una sala giochi siciliana." *Etnografia e ricerca qualitativa* 2: 243-62. <https://doi.org/10.3240/87490>
- Beckert, Jens, and Mark Lutter. 2009. "The Inequality of Fair Play: Lottery Gambling and Social Stratification in Germany." *European Sociological Review* 25, 4: 475-88. <https://doi.org/10.1093/esr/jcn063>
- Berti, Fabio, e Alessandra Molè. 2023. "Le aree interne della Toscana: un approccio place-based per una lettura multidimensionale della povertà." In *Crisi e complessità: Clima, Beni Comuni, Biodiversità, Cibo, Desertificazione, Migrazioni, Pace, Siccità, Suolo*, 81-2. Torino: Istituto per l'Ambiente e l'Educazione Scholé Futuro Onlus.

- Berti, Fabio, e Andrea Valzania. 2020. "Trasformazioni del lavoro, processi di impoverimento e nuove forme di precarietà." In *Precarizzazione delle sfere di vita e disuguaglianze*, a cura di Fabio Berti, e Andrea Valzania. Milano: FrancoAngeli.
- Bramanti, Donatella, e Elisabetta Carrà, a cura di. 2021. *Famiglia e povertà relazionale. Multidimensionalità del fenomeno e buone pratiche innovative*. Milano: Vita e pensiero.
- Canale, Natale, et al. 2017. "Income inequality and adolescent gambling severity: Findings from a large-scale Italian representative survey." *Frontiers in Psychology* 3, 8: 1318. <https://doi.org/10.3389/fpsyg.2017.01318>
- Chancel, Lucas, et al. 2022. *World Inequality Report 2022*. <<https://wir2022.wid.world>> (consultato il 25/04/2024).
- Coriale, Giovanna, et al. 2015. "Disturbo da gioco d'azzardo: epidemiologia, diagnosi, modelli interpretativi e trattamento." *Rivista di psichiatria* 50, 5: 216-27. <https://doi.org/10.1708/2040.22162>
- Eakins, Jhon. 2016. "Household gambling expenditures and the Irish recession." *International Gambling Studies* 16, 2: 211-30. <https://doi.org/10.1080/14459795.2016.1157698>
- Ferri, Giovanni, Lagravinese Raffaele, and Giuliano Resce. 2024. "Inequality and Gambling." *Economics & Statistics Discussion Papers*. University of Molise, Department of Economics.
- Gandullia, Luca, and Lucia Leporatti. 2018. "The demand for gambling in Italian regions and its distributional consequences." *Papers in Regional Science* 97, 4: 1203-25. <https://doi.org/10.1111/pirs.12302>
- Gadullia, Luca, and Lucia Leporatti. 2019. "Distributional effects of gambling taxes: empirical evidence from Italy." *The Journal of Economic Inequality* 17: 565-90. <https://doi.org/10.1007/s10888-019-09423-9>
- Gibson, Bryan, and David M. Sanbonmatsu. 2004. "Optimism, Pessimism, and Gambling: The Downside of Optimism." *Personality and Social Psychology Bulletin* 30, 2: 149-60. <https://doi.org/10.1177/0146167203259929>
- ISTAT. 2024. *Povert  assoluta e spese per consumi*. Roma: Istituto nazionale di statistica.
- Laboratorio sulle disuguaglianze - Universit  di Siena. 2019. "Carriere di impoverimento e strategie di resistenza. Una ricerca sui beneficiari delle misure di contrasto alle povert  attraverso il 'racconto di vita'", in Regione Toscana - Osservatorio sociale, *Le povert  in Toscana. Terzo rapporto - anno 2019*, Firenze.
- Matteucci, Nicola. 2022. "Il boom italiano del gioco d'azzardo: mercato, istituzioni e politiche." *Stato e mercato* 2: 327-61. <https://doi.org/10.1425/105233>
- Mattia, Giovanni. 2012. "Il gioco con premi in denaro: motivazione e comportamenti." *Micro & Macro Marketing* 3: 525-50. <https://doi.org/10.1431/38828>
- Morlicchio, Enrico. 2020. *Sociologia della povert *. Bologna: il Mulino.
- Occhetta, Francesco. 2019. "La ragnatela del gioco d'azzardo." *La Civilt  Cattolica* III, 4059-4060: 274-81.
- Olason, Daniel T., et al. 2017. "Economic recession affects gambling participation but not problematic gambling: Results from a population-based follow-up study." *Frontiers in Psychology* 8, 1247. <<https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC5524821/>> <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC5524821/> (consultato il 25/04/2024).
- Paugam, Serge. 2013. *Le forme elementari della povert *. Bologna: il Mulino.
- Pelizzari, Maria Rosaria. 2007. "Il gioco dei ricchi e il gioco dei poveri': la storia del gambling come autobiografia sociale." In *Tra res e imago: in memoria di Augusto Placanica*, a cura di Mirella Mafrici, e Maria Rosaria Pelizzari. Saveria Mannelli: Rubbettino.

- Resce, Giovanni, et al. 2019. "Income-related inequality in gambling: evidence from Italy." *Review of Economics of the Household* 17, 4: 1107-31. <https://doi.org/10.1007/s11150-019-09468-9>
- Saraceno, Chiara, Benassi David, e Enrica Morlicchio. 2022. *La povertà in Italia*. Bologna: il Mulino.
- Sarti, Simone, e Moris Triventi. 2012. "Il gioco d'azzardo: l'iniquità di una tassa volontaria. La relazione tra posizione socio-economica e propensione al gioco." *Stato e mercato* 3: 503-34. <https://doi.org/10.1425/38647>
- Upb (Ufficio parlamentare di bilancio). 2018. *La fiscalità nel settore dei giochi. Focus tematico n. 6*. <<https://www.upbilancio.it/focus-tematico-n-6-3-maggio-2018/>> (consultato il 25/04/2024).



# La struttura dell'industria dell'azzardo in Italia

Gabriele Mandolesi

**Abstract:** The gambling sector, given its size and its impact in economic and social terms, has always been the subject of multidisciplinary researches which have investigated its different dimensions. This contribution intends to provide a different point of view, focusing the analysis on multinational groups operating in the partially liberalized Italian market, investigating their corporate structure, size, ownership, and the role of financial institutions. Finally, we will reflect on the implications and critical aspects of a partially liberalized market, especially in relation to the lack of transparency and lobbying actions to influence regulators.

**Keywords:** Gambling industry, corporate structure, regulation

**Sommario:** 1. Premessa 111; 2. Metodologia 112; 3. Analisi delle variabili 114; 4. Conclusioni 116; Riferimenti bibliografici 118

## 1. Premessa

Il mercato dell'azzardo è da sempre stato fortemente regolamentato. La logica alla base della necessità dell'intervento pubblico deriva dall'esistenza di esternalità negative associate che influiscono sul benessere dei consumatori e, più in generale, dei cittadini, oltre ad esigenze di gettito.

In particolare, nel settore del gioco d'azzardo, le esternalità negative vanno oltre i problemi individuali legati alla dipendenza e comprendono danni sociali in termini di salute, povertà, relazioni sociali e criminalità (Sulkunen et al. 2018).

Le forme di regolamentazione variano tra diversi paesi o addirittura anche all'interno della stessa giurisdizione (Egerer, Marionneasu and Nikkinen 2018) tuttavia, tali diverse normative possono essere sostanzialmente ricondotte a due tipologie principali: l'istituzione di un regime di monopolio, in cui i governi nazionali svolgono le attività direttamente attraverso società interamente controllate dallo Stato (ad esempio, Finlandia, Norvegia) e la promozione di un sistema basato su licenze, in cui le aziende private sono autorizzate a operare nel mercato pubblico. Quest'ultima strada è quella seguita dal governo italiano.

In Italia, l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli (ADM) è l'autorità pubblica sotto il controllo del Ministero dell'Economia e delle Finanze, che regola e supervisiona il funzionamento del mercato del gioco d'azzardo. Le operazioni

Gabriele Mandolesi, Minister of Economic and Finance, Italy, gamandolesi@gmail.com, 0000-0001-5467-2425

Referee List (DOI 10.36253/fup\_referee\_list)

FUP Best Practice in Scholarly Publishing (DOI 10.36253/fup\_best\_practice)

Gabriele Mandolesi, *La struttura dell'industria dell'azzardo in Italia*, © Author(s), CC BY-SA 4.0, DOI 10.36253/979-12-215-0444-6.11, in Mario Perini (edited by), *Il gioco d'azzardo: una prospettiva multidisciplinare. Atti del convegno tenutosi presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Siena il 1° dicembre 2023*, pp. 111-119, 2024, published by Firenze University Press and USiena PRESS, ISBN 979-12-215-0444-6, DOI 10.36253/979-12-215-0444-6



di gioco vengono trasferite a società private selezionate mediante gara pubblica. I concessionari fungono da intermediari nella filiera del gioco d'azzardo e sono responsabili della riscossione delle imposte per conto dello Stato.

In Italia, la politica di 'liberalizzazione' del mercato del gioco d'azzardo è iniziata all'inizio degli anni Novanta (Rolando and Scavarda 2018), che ha portato a un enorme aumento dell'offerta e della domanda di prodotti di gioco (Markham and Young 2015).

Questo aumento è continuato durante la recessione economica del 2008-2010 (Capacci, Randon and Scorcu 2014), quando il consumo di beni essenziali, ad esempio cibo e salute, ha subito un forte calo (Mandolesi e Pelligra 2018).

Nonostante la sostanziale crescita della letteratura scientifica sul gioco d'azzardo negli ultimi tempi, c'è ancora una mancanza di conoscenza sull'organizzazione dell'industria del gioco d'azzardo, sulla sua struttura e sulle implicazioni. Abbiamo assistito ad un cambiamento significativo nel tempo della struttura del mercato a livello globale, caratterizzato da due tendenze principali: l'internazionalizzazione delle società di gioco e la concentrazione di proprietà in un piccolo numero di grandi società transnazionali (Sulkunen et al. 2018). Tuttavia, le indagini sulle caratteristiche specifiche delle società di gioco e su come queste possono influenzare il rapporto tra interessi pubblici e privati sono quasi assenti sia nei dibattiti 'profani' che in quelli scientifici.

Focalizzandosi sul mercato italiano, il presente contributo si propone di illustrare e descrivere alcune caratteristiche delle società di gioco d'azzardo che operano in un contesto liberalizzato. In particolare, analizzeremo la struttura societaria delle società con un *focus* sulla proprietà. Approfondiremo la rilevanza degli attori finanziari entrambi come *stakeholder* e azionisti, dimostrando che le banche, il *private equity* e il *trust* esercitano un'influenza significativa quando le società private gestiscono il mercato del gioco d'azzardo.

Verranno evidenziate queste implicazioni critiche di un mercato liberalizzato, mostrando una diffusa mancanza di trasparenza e il grande potere lobbistico utilizzato per influenzare le normative (Markham and Young 2015).

I risultati presentati sono contenuti nel libro *The Global Gambling Industry. Structures, Tactics, and Networks of Impact* (Nikkinen, Marionneau and Egerer 2022), nel capitolo *The Gambling industry's Corporate Structure in a Partially Liberalised Market* (Mandolesi, Pelligra and Rolando 2022).

## 2. Metodologia

Nel presente contributo saranno presentati i dati di quelli che, al 2017, erano i 5 principali gruppi multinazionali operanti in Italia nel settore dell'azzardo e che complessivamente rappresentavano oltre il 50% dell'intera quota di mercato (Marionneau et al. 2020): IGT, Snaitech, Sisal, Gamenet e HBG Gaming. Tutti i dati sono stati reperiti dai bilanci consolidati pubblicati sui siti delle società o depositati in camera di commercio.

Nello specifico, si mostreranno e commenteranno i dati relativi a cinque variabili:

1. Numero di società appartenenti al gruppo: indica il numero di persone giuridiche che facevano parte del gruppo al 31 dicembre 2017 e fornisce un'idea delle dimensioni e delle strutture di ciascun gruppo. Di solito, una *holding* possiede tutte le altre società del gruppo, direttamente o indirettamente, attraverso una o più *subholding*. Una caratteristica tipica di questa struttura societaria è la 'specializzazione': ciascuna entità giuridica fornisce beni o servizi specifici per il mercato (EGM, lotterie, scommesse online) o altre società del gruppo (ad es. IT servizi, buste paga e amministrazione, servizi finanziari);
2. Istituti finanziari azionisti: indica se questi gruppi multinazionali erano direttamente o indirettamente posseduti (totalmente o parzialmente) da banche, *hedge fund* privati, *venture capital*, fondi pensione o fondi fiduciari;
3. Debiti finanziari e interessi finanziari: questi dati riportati nel bilancio consolidato rappresentano i debiti finanziari e gli interessi complessivi del gruppo a livello mondiale. Per debito finanziario si intende il debito verso una banca per prestiti, il debito finanziario per emissioni obbligazionarie e qualsiasi altro debito finanziario. Questi importi ci danno un'idea sia delle dimensioni del gruppo sia del 'peso' delle banche e degli istituti finanziari come *stakeholder*;
4. *Debt covenant*: questi sono delle clausole contenute nei contratti di finanziamento tra la società e i finanziatori (investitori, creditori o detentori di debito) che stabiliscono limiti all'azione del soggetto finanziato per ridurre il rischio di insolvenza (Mulford and Comiskey 2002). I *covenant* possono essere 'affermativi', quando richiedono al mutuatario di eseguire azioni specifiche (ad esempio, il rispetto di alcuni indici finanziari o l'obbligo di revisione e certificazione dei bilanci), ma possono anche essere 'negativi', quando vengono messi in atto per indurre i mutuatari ad astenersi da azioni specifiche (ad esempio, pagare dividendi agli azionisti superiori ad un certo importo, operazioni di fusione e acquisizione). In caso di violazione dei *covenant*, le società possono trovarsi ad affrontare diverse conseguenze, come il pagare sanzioni, aumenti dell'importo delle garanzie, accelerazione della scadenza del debito, aumenti del tasso di interesse e, nello scenario peggiore, l'immediato rimborso completo del debito (Beneish and Press 1995). Attraverso tali accordi, quindi, le istituzioni finanziarie possono influenzare le scelte del management e le operazioni delle aziende;
5. Piani di incentivazione di *manager* e dirigenti: soprattutto nelle grandi aziende multinazionali, le retribuzioni dei *manager* sono solitamente composti da diverse voci: stipendio, *bonus*, assicurazioni, incentivi a breve e medio termine e *stock option*. Il risultato è che l'importo fisso spesso rappresenta solo la parte minore delle retribuzioni, inferiore alla parte variabile basata sull'andamento dell'azienda. Di conseguenza, i dirigenti sono altamente motivati a raggiungere gli obiettivi economici e finanziari delle aziende che massimizzano la loro retribuzione. Indaghiamo su questi elementi poiché i piani di incentivi ai *manager* sono un potenziale elemento che, in un mercato del gioco d'azzardo liberalizzato, può generare un conflitto di interessi tra le richieste della società civile per una riduzione dell'offerta di gioco d'azzardo al fine di ridurre le esternalità negative, e gli interessi privati del

dirigente nel massimizzare il profitto delle società per ottenere la loro parte variabile di pagamento.

### 3. Analisi delle variabili

Group	N° di società appartenenti al gruppo	Istituzioni finanziarie socie	Debiti finanziari EUR/000	Interessi finanziari EUR/000	Debt covenant	Piani di incentivi ai manager
Snaitech	10	Sì	581.514	41.450	Sì	Sì
Sisal	6	Sì	750.539	57.185	Sì	No
Gamenet	17	Sì	215.730	16.790	Sì	Sì
HBG Gaming	12	Sì	3.918	1.960	No	No
IGT	182	Sì	8.376.559	458.899	Sì	Sì

Fonte: Mandolesi, Pelligra and Rolando 2022.

1. Numero di società appartenenti al gruppo: Se guardiamo i dati sulla dimensione delle imprese italiane nel 2017, è innegabile che i gruppi selezionati sono molto più grandi della media. Secondo l'italiano Rapporto dell'Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT 2018), solo il 5% delle aziende italiane sono strutturate come un gruppo. Solo il 6,4% di essi sono grandi<sup>1</sup> o gruppi molto grandi<sup>2</sup>.

Poiché tutti e sei i gruppi rientrano in queste definizioni, possiamo concludere che erano nel 2017 tra i più grandi nel mercato italiano complessivo. La dimensione di questi gruppi insieme al fatto che operano come oligopolisti in un mercato solo parzialmente liberalizzato danno loro un enorme potere di mercato così come la possibilità di influenzare i regolatori.

2. Istituzioni finanziarie socie: uno degli obiettivi del presente è quello di mostrare l'influenza del settore finanziario sulle società che operano in un mercato del gioco d'azzardo parzialmente liberalizzato. Non analizzeremo le strutture societarie di tute e sei i gruppi, ma solo di alcune a titolo esemplificativo. In ogni caso, tutti i gruppi analizzati hanno almeno un istituto finanziario (come definito nel paragrafo sulla metodologia) tra i loro azionisti. Ciò può essere facilmente

<sup>1</sup> Ai sensi della Direttiva 2013/34/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013, i grandi gruppi sono costituiti da imprese controllanti e sussidiarie incluse nel consolidamento e che, su base consolidata, superano i limiti di almeno di due dei tre seguenti criteri relativi alla data di bilancio dell'impresa controllante: a) totale di bilancio: euro 20.000.000; b) fatturato netto: 40.000.000 di euro; c) numero medio dei dipendenti durante l'esercizio: 250.

<sup>2</sup> La definizione di gruppo molto grande è stata fornita da Eurostat come un gruppo che, su base consolidata, supera i limiti di almeno due dei tre seguenti criteri alla data di bilancio dell'impresa controllante: a) totale di bilancio: EUR 500.000.000; b) fatturato netto: 1.000.000.000 di euro; c) numero medio dei dipendenti nel corso dell'esercizio: 5.000.

visto come un sintomo delle aspettative sull'elevata redditività del settore del gioco d'azzardo in Italia.

Il Gruppo Snaitech, al 31 dicembre 2017, era composto da dieci società, la *holding* di controllo Global Games S.p.a., partecipata pariteticamente da Global Entertainment e Global Win. Global Entertainment è una società lussemburghese di proprietà di Investindustrial IV Build-Up L.P. (fondo di *private equity* L.P. con sede a Londra). Global Win è una società di diritto italiano posseduta al 99,9% da Venice European Investment Capital S.p.a., a sua volta posseduta da Palladio Holding S.p.a. Inoltre, OI Games SA, di proprietà del fondo *Orlando Italia*, possiede il 15% del gruppo.

L'assetto proprietario del Gruppo Snaitech è complesso. Comprende una catena di fondi di investimento privati. Uno di questi è stato costituito in una giurisdizione a bassa tassazione (Lussemburgo), senza alcuna informazione su chi siano i reali proprietari del gruppo (e quindi chi siano gli effettivi beneficiari economici finali).

Il Gruppo Sisal era composto dalla *holding* Sisal Group S.p.a., posseduta al 100% da Schumann Investment SA (una società con sede in Lussemburgo), a sua volta controllata dal *private equity* britannico CVC Capital Partner. Per quanto riguarda il Gruppo Snaitech ritroviamo le stesse caratteristiche: una filiera complessa di società con sede in un paese a bassa tassazione, un fondo di *private equity* come finale proprietario e quasi nessuna informazione su chi siano i beneficiari finali.

3. Debiti finanziari, interessi finanziari e *debt covenant*: dopo aver mostrato la presenza di istituzioni finanziarie come soci in tutti i gruppi analizzati, con queste tre variabili si intende mostrare il ruolo di tali istituzioni come *stakeholder*. Sono state esaminate le passività finanziarie e i relativi interessi passivi, calcolando quale percentuale rappresentano, rispettivamente, del totale delle passività e delle spese del gruppo. È stata verificata anche la presenza di *debt covenant* per comprendere il potere delle istituzioni finanziarie di influenzare l'operatività dei gruppi.

A titolo esemplificativo, si veda il Gruppo Snaitech che, nel 2017, aveva un complessivo delle passività finanziarie pari a 581 milioni di euro, di cui 559 milioni di euro rappresentati da emissioni obbligazionarie. Le passività finanziarie rappresentavano il 72% del debito totale del gruppo. Di tale ammontare di debiti finanziari, nel 2017, il Gruppo Snaitech ha registrato oneri finanziari per 41 milioni di euro (il cinque per cento del costo totale) riferiti principalmente ad interessi su obbligazioni. Su tali emissioni obbligazionarie e finanziamenti bancari il Gruppo ha sottoscritto *debt covenant* che prevedono vincoli alla distribuzione di dividendi fino alla scadenza dei titoli obbligazionari, vincoli al rimborso anticipato dei titoli obbligazionari, vincoli al nuovo indebitamento finanziario, a nuovi investimenti specifici e alla dismissione di *asset* aziendali e proprietà. Sono inoltre specificati gli eventi ai quali gli istituti finanziatori possono richiedere il rimborso anticipato in tutto o in parte dei finanziamenti. Inoltre, il gruppo deve rispettare determinati rapporti economici e finanziari.

Inoltre, il Gruppo Snaitech ha stipulato garanzie bancarie con 11 istituti finanziari per un importo complessivo di 203 milioni di euro.

4. Piani di incentivi ai *manager*: infine, come spiegato nella sezione metodologica, sono stati indagati i piani di incentivazione approvati per *manager* e dirigenti come potenziale conflitto di interessi tra gli obiettivi pubblici (riduzione del danno) e privati (massimizzazione del profitto). Come mostrato nella tabella riassuntiva, tre dei cinque gruppi disponevano di tali piani di incentivazione: Snaitech, Gamenet e IGT.

Per quanto riguarda il Gruppo Snaitech non abbiamo trovato dettagli su tali piani.

Per quanto riguarda il Gruppo Gamenet, nel 2017 ha approvato piani di incentivazione per i dirigenti mediante assegnazione di *stock option* per il triennio 2018-2021. Non ci sono dati sul valore della remunerazione variabile dei dirigenti nel 2017. Tuttavia, guardando il bilancio consolidato 2018, il valore delle *stock option* era di circa un milione di euro (Gamenet 2018).

Il gruppo IGT, nel 2017, disponeva di un piano di remunerazione dei dirigenti strutturato, in cui la retribuzione fissa rappresentava solo una piccola parte della retribuzione totale: nel 2017, l'amministratore delegato Marco Sala aveva una remunerazione complessiva di 12 milioni di euro, con uno stipendio fisso di un milione di euro (meno del dieci per cento della remunerazione complessiva) e la restante quota composta da elementi variabili quali benefit, bonus annuali, *stock option* e benefici pensionistici. Il valore delle opzioni su azioni concesso nel 2017 è stato di oltre sei milioni di euro.

Non sorprende che tutti questi piani di incentivi si basino sui risultati delle società economiche e finanziarie e non su indici di riduzione del danno o di protezione dei consumatori.

#### 4. Conclusioni

Sono stati presentati i risultati dell'analisi dei cinque tra i più grandi gruppi operanti nel settore del gioco d'azzardo italiano, con un *focus* sulle strutture societarie create dai gruppi operanti in un mercato parzialmente liberalizzato.

I principali risultati mostrano che i gruppi che operano in un mercato parzialmente liberalizzato solitamente creano una struttura societaria con una *holding* che possiede il controllo delle società operative. A sua volta, la *holding* tende ad essere di proprietà di una catena di altre persone giuridiche che, in molti casi, sono società di *private equity* o *trust* che operano a livello globale e che hanno sede in paesi a bassa aliquota fiscale sul reddito delle società. In alcuni casi i gruppi sono quotati in Borsa. Anche escludendo l'aspetto etico del problema relativo alla localizzazione di queste entità in giurisdizioni a bassa tassazione, c'è la seria questione relativa all'assoluta mancanza di trasparenza sulla proprietà nonostante la normativa (D.lgs. 218/2012). Questa disposizione di legge prevede esplicitamente l'identificazione diretta di tutti i soci che possiedono direttamente o indirettamente almeno il due per cento di una società dell'azzardo.

Sorprendentemente, le istituzioni italiane consentono a gruppi con strutture così opache di operare sotto concessioni pubbliche, soprattutto nel mercato italiano dei giochi d'azzardo, dove, come precisato dalla Direzione Investigativa Antimafia, il livello di infiltrazione criminale è elevato (DIA 2019).

Inoltre, tale mancanza di trasparenza non aiuta a prevenire potenziali conflitti di interessi tra l'autorità di regolamentazione e i concessionari o a scoraggiare le pratiche c.d. delle 'porte girevoli'. Nel 2013 alcuni senatori italiani hanno presentato un atto di sindacato ispettivo (Atto di Sindacato Ispettivo n° 1-00139) sostenendo che alcuni partiti politici hanno ricevuto fondi dall'industria dell'azzardo e che diversi ex politici avevano iniziato a lavorare per tale industria come Augusto Fantozzi (1940-2019), ex Ministro delle Finanze e Ministro del Commercio Estero, il quale nel 2010 è stato nominato presidente della Sisal.

In secondo luogo, i risultati mostrano che il settore finanziario è, se non il più importante, uno dei principali *stakeholder* delle società di gioco d'azzardo che operano in un mercato liberalizzato. Tutte le aziende analizzate sono direttamente o indirettamente di proprietà di istituti finanziari. Inoltre, a differenza del modello monopolistico in cui il governo nazionale controlla il 100% delle società di gioco d'azzardo (ad esempio, in Finlandia e Norvegia), questi gruppi devono trovare le loro risorse finanziarie sul mercato; pertanto, emettono obbligazioni e firmano contratti di finanziamento con istituti finanziari.

Come mostrato nel presente contributo, in molti casi l'importo delle passività finanziarie e degli interessi sono rilevanti rispetto all'importo totale delle passività e dei costi. Inoltre, in alcuni casi, i gruppi hanno stipulato garanzie con più banche e compagnie di assicurazione per finanziare le loro attività.

In terzo luogo, è emerso come le banche finanziatrici richiedano il rispetto di determinati *covenant* (ad esempio, limitazione della distribuzione dei dividendi e rispetto di alcuni indici economici e finanziari) da parte di questi gruppi, estendendo la loro influenza sull'operatività commerciale. I dati hanno anche mostrato che alcuni gruppi avevano approvato piani di incentivazione per i *manager*, vincolando la remunerazione dei dirigenti ai risultati economici dei gruppi.

La combinazione di questi due elementi (*debt covenant* e incentivi) crea un serio e pericoloso conflitto di interessi tra le istituzioni finanziarie e gli interessi privati dei dirigenti da una parte, e l'interesse pubblico dall'altra. Inoltre, è opportuno precisare che quest'ultimo potrebbe essere meglio inquadrato come 'bene pubblico', un'attività i cui benefici sono condivisi da un'intera comunità, non solo da alcune parti di essa (Nikkinen and Marionneau 2014). Diversamente, un conflitto di interessi è presente anche all'interno dello stesso settore pubblico, come emerge in Italia dall'annoso contenzioso tra Stato e Regioni (Rolando et al. 2020). Questo conflitto di interessi è iniziato all'inizio degli anni 2000 quando le amministrazioni locali cercarono di ridurre i danni derivanti dalle attività di gioco d'azzardo imponendo limiti all'ampliamento dell'offerta. Tuttavia, lo Stato ha contestato tali restrizioni poiché queste politiche riducono i profitti dei gruppi multinazionali e le entrate da cui lo Stato dipende sempre più, lasciando alle amministrazioni locali l'onere di affrontare le conseguenze sociali e sanitarie del gioco d'azzardo (Rolando and Scavarda 2016).

Il lungo dibattito italiano tra Stato e amministrazioni locali rende evidente il potere di *lobbying* delle società di gioco d'azzardo e il fatto che, nonostante il crescente atteggiamento negativo nei confronti del gioco d'azzardo tra società civile, il governo è chiaramente riluttante a fissare limiti (Rolando et al. 2020).

Infine, i gruppi che operano in un mercato liberalizzato si comportano semplicemente come qualsiasi altra azienda *for-profit* operanti in altri settori. Tuttavia, si ritiene che questo punto di vista sia pericoloso perché il settore del gioco d'azzardo è molto complesso, con caratteristiche specifiche date dalle sue esternalità negative. Si ritiene dunque necessario un serio dibattito pubblico sulle conseguenze derivanti dalla presenza di un mercato parzialmente liberalizzato dell'azzardo per cercare di raggiungere un equilibrio tra interessi pubblici e privati. Si auspica anche che la nozione di pubblico interesse venga ampliata per includere, in una analisi costi-benefici, non solo le entrate derivanti dal gioco d'azzardo, ma anche gli effetti dannosi che produce sulle comunità e sugli individui, in particolare sulle persone particolarmente svantaggiate.

#### Riferimenti bibliografici

- Atto di Sindacato Ispettivo n° 4-00487 (2013). Legislatura 17. <<https://bit.ly/3a6WyOe>>.
- Beneish, Messod D., and Eric Press. 1995. "The Resolution of Technical Default." *The Accounting Review* 70: 337-53. <<https://www.jstor.org/stable/248309>>.
- Capacci, Sara, Randon Emanuela, and Antonello E. Scorcu. 2014. "Luck vs skill in gambling over the recession. Evidence from Italy." (Working Paper DSE No. 918). *Alma Mater Studiorum - Università di Bologna, Dipartimento di Scienze Economiche (DSE)* 918: 1-16. <[https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2378335](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2378335)>.
- D.lgs. 15 novembre 2012, n. 218, "Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, recante codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2, della legge 13 agosto 2010, n. 136." *Gazzetta Ufficiale*, (290).
- DIA (Direzione investigativa antimafia). 2019. *Relazione primo semestre 2019*. <<https://direzioneinvestigativaantimafia.interno.gov.it/semestrali/sem/2019/1sem2019.pdf>>.
- Egerer, Michael, Maionneaus Virve, and Janne Nikkinen. 2018. *Gambling policies in European welfare states. Current challenges and future prospects*. London: Palgrave Macmillan. <<https://link.springer.com/book/10.1007/978-3-319-90620-1>>.
- Gamenet. 2017. *Bilancio consolidato*. <[https://lottomaticagroup.com/Lottomaticagroup.com/media/library\\_documents/Assemblea\\_2018\\_ITA/03\\_Gamenet-Group-Bilancio-Consolidato-2017.pdf](https://lottomaticagroup.com/Lottomaticagroup.com/media/library_documents/Assemblea_2018_ITA/03_Gamenet-Group-Bilancio-Consolidato-2017.pdf)>.
- Gamenet. 2018. *Bilancio consolidato*. <[https://lottomaticagroup.com/Lottomaticagroup.com/media/library\\_documents/Assemblea\\_2018\\_ITA/01\\_Gamenet-Group-Relazione-sulla-gestione-al-bilancio-2017.pdf](https://lottomaticagroup.com/Lottomaticagroup.com/media/library_documents/Assemblea_2018_ITA/01_Gamenet-Group-Relazione-sulla-gestione-al-bilancio-2017.pdf)>.
- HGB Gaming. 2017. *Bilancio sociale*. <<https://www.jamma.tv/wp-content/uploads/2018/09/HBG-GAMING-Rapporto-Sociale-2017.pdf>>.
- IGT. 2017. *Bilancio consolidato*. <<https://www.slideshare.net/slideshow/de-agostini-spa-bilancio-2017/107586071>>.

- ISTAT. 2018. *Conti economici delle imprese e dei gruppi di impresa*. <[https://www.istat.it/it/files/2020/10/REPORT\\_CONTI-ECONOMICI-IMPRESSE\\_2018.pdf](https://www.istat.it/it/files/2020/10/REPORT_CONTI-ECONOMICI-IMPRESSE_2018.pdf)>.
- Mandolesi, Gabriele, e Vittorio Pelligra. 2018. "L'economia della manipolazione e dell'inganno. Il settore dell'azzardo in Italia." *Italian Journal of Addictions* 30, 16-21. <[https://iris.unica.it/retrieve/handle/11584/263188/335810/v4\\_Azzardo%20e%20Phishing%20Economy.pdf](https://iris.unica.it/retrieve/handle/11584/263188/335810/v4_Azzardo%20e%20Phishing%20Economy.pdf)>.
- Mandolesi, Gabriele, Pelligra Vittorio, and Sara Rolando. 2022. "The Gambling industry's Corporate Structure in a Partially Liberalised Market." In *The Global Gambling Industry. Structures, Tactics, and Networks of Impact*, edited by Janne Nikkinen, Virve Marionneau, and Michael Egerer, 11-25. Berlin: Springer. <https://doi.org/10.1007/978-3-658-35635-4>
- Marionneau, et al. 2020. *Political economy of gambling (PolEG). Data report*. University of Helsinki. Helsinki: University of Helsinki Centre for Research on Addiction, Control and Governance (CEACG). <https://doi.org/10.4309/jgi.2022.49.3>
- Markham, Francis, and Martin Young. 2015. "‘Big Gambling’: The rise of the global industry-state gambling complex." *Addiction Research & Theory* 23: 1-4. <https://doi.org/10.3109/16066359.2014.929118>
- Mulford, Charles W., and Eugen E. Comiskey. 2002. *The Financial Numbers Game: Detecting Creative Accounting Tactics. Detecting Creative Accounting Practices*. Hoboken: John Wiley & Sons Inc. <<https://api.semanticscholar.org/CorpusID:166666263>>.
- Nikkinen, Janne, and Virve Marionneau. 2014. "Gambling and the common good. Gambling Research." *Journal of the National Association for Gambling Studies* 26: 3-19. <<https://search.informit.org/doi/10.3316/informit.820177312012393>>.
- Nikkinen, Janne, Marionneau Virve, and Michael Egerer, 2022. *The Global Gambling Industry. Structures, Tactics, and Networks of Impact*. Wiesbaden: Springer Gabler (Glücksspielforschung). <https://doi.org/10.1007/978-3-658-35635-4>
- Rolando, Sara, and Alice Scavarda. 2016. "Italian Report. Gambling policy in European welfare regimes. A European research project on the profitability of gambling." *Publications of the Faculty of Social Sciences* 30. <<https://www.helsinki.fi/en/faculty-of-social-sciences>>.
- Rolando, Sara, and Alice Scavarda. 2018. "Italian gambling regulation: Justifications and counter-arguments." In *Gambling policies in European welfare states. Current challenges and future prospects*, edited by Michael Egerer, Virve Marionneau, and Janne Nikkinen, 37-57. London: Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1007/978-3-319-90620-1>
- Rolando, Sara, et al. 2020. "The social debate about gambling regulation in Italy: an analysis of stakeholders' arguments." *International Gambling Studies* 20: 296-314. <https://doi.org/10.1080/14459795.2020.1737722>
- Snaitech. 2017. *Bilancio consolidato*. <[https://www.snaitech.it/sites/devsnai/files/fascicolo\\_bilancio\\_2017.pdf](https://www.snaitech.it/sites/devsnai/files/fascicolo_bilancio_2017.pdf)>.
- Sulkunen, et al. 2018. *Setting Limits. Gambling Science and Public Policy*. Oxford: Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oso/9780198817321.001.0001>





# Il gioco delle mafie. Regolazione, mercati e criminalità nell'azzardo

Federico Esposito, Lorenzo Picarella, Rocco Sciarrone

**Abstract:** This paper investigates the relationship between Italian mafias and gambling in the light of the sector's rapid growth over the last thirty years. In the Nineties, the Italian government decided to legalize and then liberalize gambling. This decision has been justified on the ground of both economic and public order reasons. At the time, Italy was facing economic crisis and the gambling sector could generate an important financial income for the state through taxation. Moreover, the government claimed that legalizing gambling would have counter the long-standing influence of organized crime in the sector. From this perspective, legal gambling is seen as the only way to curb illegal gambling. However, this view is largely contradicted by the empirical evidence, which shows that the mafias have gradually migrated from illegal gambling to legal, government-controlled gambling. By reviewing a number of judicial sources, the paper investigates the presence of mafia-type groups in the legal gambling sector, focusing on slot machines' and online gambling's supply-chain which have been found to be the most infiltrated ones. We conclude that the problem of criminal influence should be approached not as a question of legal versus illegal gambling, but by addressing the regulatory model currently implemented in Italy.

**Keywords:** Gambling, organized crime, mafia

**Sommario:** 1. Criminalità, mafie e azzardo 121; 2. Il gioco pubblico in Italia 124; 2.1 La filiera delle *slot machines* 125; 2.2 La filiera del gioco online 127; 3. Le mafie e il gioco d'azzardo 129; 3.1 Il controllo violento del mercato: le *slot machines* 130; 3.2 Asimmetrie normative e dimensione territoriale: il nesso tra mafie e gioco online 133; 4. Conclusioni 135; Riferimenti bibliografici 139

## 1. Criminalità, mafie e azzardo

La criminalità organizzata ha sempre dimostrato un forte interesse per il gioco d'azzardo. Questa connessione diviene evidente soprattutto tra gli anni Venti e Sessanta del XX secolo, quando l'azzardo rappresenta uno dei principali ambiti di operatività per la mafia italoamericana (Albanese 2014). I capi mafiosi d'oltreoceano risultavano coinvolti principalmente nel mercato delle scommesse clandestine, nel controllo delle *slot machine* illegali e nella manipolazione degli incontri sportivi: attività che garantivano loro cospicui guadagni, fondamentali

Federico Esposito, University of Naples Federico II, Italy, federico.esposito2@unina.it, 0000-0002-2745-0074

Lorenzo Picarella, University of Turin, Italy, lorenzo.picarella@unito.it, 0000-0002-5281-3017

Rocco Sciarrone, University of Turin, Italy, rocco.sciarrone@unito.it, 0000-0002-7975-4344

Referee List (DOI 10.36253/fup\_referee\_list)

FUP Best Practice in Scholarly Publishing (DOI 10.36253/fup\_best\_practice)

Federico Esposito, Lorenzo Picarella, Rocco Sciarrone, *Il gioco delle mafie. Regolazione, mercati e criminalità nell'azzardo*, © Author(s), CC BY-SA 4.0, DOI 10.36253/979-12-215-0444-6.12, in Mario Perini (edited by), *Il gioco d'azzardo: una prospettiva multidisciplinare. Atti del convegno tenutosi presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Siena il 1° dicembre 2023*, pp. 121-142, 2024, published by Firenze University Press and USiena PRESS, ISBN 979-12-215-0444-6, DOI 10.36253/979-12-215-0444-6

per consolidare il potere delle famiglie criminali di quei tempi (Dickie 2007). Queste attività erano attrattive non solo per i profitti elevati, ma anche perché considerate meno rischiose rispetto ad altre occupazioni illegali come il traffico di sostanze stupefacenti (Lupo 2008).

Anche le organizzazioni criminali italiane hanno dimostrato nel corso del tempo un significativo interesse per il settore. Ad esempio, l'azzardo è stato tra le attività peculiari della camorra napoletana sin dalle sue origini, soprattutto per quanto riguarda l'organizzazione del lotto clandestino e per le pratiche usuraie a esso associate (Monnier 1863). Verso la fine del XIX secolo, si ha invece evidenza del coinvolgimento della 'ndrangheta nella gestione del gioco illegale (Dickie 2012). D'altra parte, 'Cosa nostra' fino alla fine degli anni Ottanta del secolo scorso ha mostrato una certa esitazione nel partecipare a questi affari, almeno nei territori di tradizionale insediamento (Falcone 1991). Ciò va probabilmente ricondotto non tanto a un pregiudizio morale nei confronti dell'azzardo, quanto a ragioni di equilibrio interno all'organizzazione, poiché la gestione illecita del *gambling* avrebbe potuto creare conflitti tra le famiglie (Scaglione 2012). Al di fuori dalle aree di tradizionale radicamento mafioso, tra la fine degli anni Settanta e l'inizio degli anni Novanta risultavano poi operativi nel comparto altri attori criminali di stampo gangsteristico, che hanno promosso scommesse e lotterie illegali: è il caso della banda della Magliana nel Lazio e di gruppi malavitosi attivi nelle regioni del Nord Italia.

Lo scenario italiano ha tuttavia subito un cambiamento radicale dall'inizio degli anni Novanta, quando il gioco d'azzardo, fino ad allora fortemente regolamentato e limitato, è stato gradualmente liberalizzato, portando a un'imponente espansione dell'offerta legale di giochi nel corso di due decenni. Questa inversione di rotta è stata principalmente motivata da fattori di natura economica e tributaria (Rolando and Scavarda 2018). Analogamente a quanto accaduto in altri paesi europei (Sulkunen et al. 2019), l'ampliamento dell'offerta è avvenuto infatti in concomitanza con periodi di difficoltà finanziarie per lo Stato, che ha quindi visto nel gioco d'azzardo una leva fiscale strategica per rimpinguare il bilancio pubblico. Tale liberalizzazione del mercato ha determinato un notevole aumento dell'offerta e della varietà di giochi, portando l'Italia a posizionarsi al quarto posto nella classifica dei paesi in cui si scommette e gioca di più nel mondo (Matteucci 2022).

Attualmente si osserva quindi un costante incremento nel volume di denaro giocato dalla popolazione italiana, che ogni anno fa registrare nuovi record. Nel 2022 il dato più alto di sempre: poco più di 136 miliardi di euro (ADM 2022), cifra già superata dalle stime sui volumi giocati nel 2023, che si attesterebbero secondo alcuni calcoli intorno ai 150 miliardi di euro. Da questo settore lo Stato ricava una cifra significativa, diventata ormai una fonte essenziale di entrate per le finanze pubbliche. Si tratta di un settore strategico, dunque, e nel quale gli interessi 'in gioco' sono assai rilevanti (Mandolesi, Pelligra and Rolando 2022; Marionneau et al. 2022).

Oltre alle necessità fiscali, una delle principali argomentazioni a sostegno del processo di liberalizzazione vede nell'espansione dell'offerta legale di gioco

d'azzardo un freno alla diffusione di quello illegale (Rolando et al. 2020; Sciarrone, Esposito e Picarella 2023), da molto tempo oggetto degli interessi mafiosi. Questa visione meccanicistica del rapporto tra legale e illegale, condivisa peraltro da diversi partiti politici, è promossa con forza nel dibattito pubblico italiano dai principali attori imprenditoriali del settore, anche attraverso studi commissionati *ad hoc* (Eurispes 2020; Censis-Lottomatica 2023). Tale visione confligge tuttavia con le osservazioni delle forze dell'ordine (DIA 2021) e di alcune commissioni parlamentari d'inchiesta (Commissione gioco illegale 2022; Cpa 2023), che segnalano una presenza significativa delle mafie nel settore del gioco pubblico, quello cioè legale e gestito direttamente dallo Stato attraverso il ricorso a società concessionarie. In particolare, le agenzie di contrasto evidenziano come il gioco d'azzardo rappresenti attualmente per le consorterie mafiose una fonte primaria di guadagno, presumibilmente superiore al traffico di droga, alle estorsioni e all'usura (DIA 2021, 75).

Lo scopo di questo contributo è dunque indagare le modalità con cui la presenza mafiosa si manifesta nel settore del gioco pubblico in Italia, identificando condizioni e varchi che ne facilitano e rendono possibile la penetrazione. Ciò permette anzitutto di colmare una lacuna conoscitiva in ambito scientifico: nonostante il risalente interesse delle mafie per il gioco d'azzardo, gran parte della letteratura finora si è concentrata prevalentemente sulle dinamiche criminali all'interno dei mercati illegali. La nostra analisi, frutto di un'ampia ricerca (Sciarrone, Esposito e Picarella 2023), è invece focalizzata sul gioco d'azzardo come parte integrante dell'economia legale. La prospettiva adottata consente peraltro di prendere in esame anche gli effetti della liberalizzazione del gioco d'azzardo sulle modalità e le caratteristiche della presenza mafiosa nel settore. Si tratta quindi di affrontare un tema cruciale e ampiamente dibattuto, non solo sul piano scientifico: quello che riguarda la relazione tra modelli regolativi più o meno proibizionisti dei mercati del vizio e lo sviluppo della criminalità organizzata. Un campo di studi che sin dalle sue origini (Landesco 1932) include il fenomeno del gioco d'azzardo tra i suoi ambiti di interesse (Sulkunen et al. 2019). Sul punto, il caso dell'Italia appare dunque significativo proprio in virtù del frequente ricorso a retoriche fondate sulla contrapposizione 'idraulica' tra gioco legale e gioco illegale. Da tenere presente che il settore si configura come un mercato 'protetto', caratterizzato cioè da un ruolo decisivo dell'attore pubblico: uno spazio di tradizionale operatività delle mafie (Sciarrone 2009).

Per rispondere a queste domande di ricerca, lo studio integra due dimensioni analitiche tra loro connesse. Dapprima, l'analisi si concentra sulla regolamentazione del settore, esplorando il funzionamento e la struttura delle filiere che risultano più suscettibili all'infiltrazione mafiosa: quelle delle *slot machine* e del gioco online. La comprensione delle dinamiche e dei meccanismi che sostengono il funzionamento di queste filiere è infatti cruciale per individuare le vulnerabilità del mercato dell'azzardo alla criminalità. A questo scopo, vengono dunque esaminati gli assetti normativi del comparto, la documentazione prodotta da varie autorità istituzionali, enti di ricerca e organizzazioni pubbliche e private. Parallelamente lo studio fa ampio riferimento a inchieste giudiziarie, la

cui analisi qualitativa permette di ricostruire le modalità attraverso cui la criminalità organizzata opera nel settore, Nello specifico, sono state prese in considerazione trenta operazioni condotte dalla magistratura nel corso degli ultimi due decenni in riferimento all'operatività di associazioni criminali di tipo mafioso nei mercati dell'azzardo. Le inchieste selezionate hanno interessato diverse regioni italiane, prevalentemente quelle a tradizionale insediamento mafioso, e riguardato molti tipi di gioco, anche se risultano prevalenti – come si è anticipato – i settori delle *slot machine* e delle scommesse online. Il doppio binario lungo il quale si muove la ricerca rimanda a una prospettiva analitica consolidata, nella quale, oltre alle strategie di agency degli attori mafiosi, assumono grande rilevanza i fattori del contesto economico e istituzionale che possono spiegare la penetrazione della criminalità nell'economia legale. Studiare le mafie a partire dai contesti è necessario anche per mettere in luce le relazioni intrattenute con gli attori che vi operano, quindi per porre l'attenzione sull'area grigia, intesa come spazio in cui prendono forma legami collusivi e alleanze, e in cui i confini tra legale e illegale si confondono e sovrappongono (Sciarrone e Storti 2019).

Nelle pagine seguenti, innanzitutto si dà conto – in modo mirato e selettivo – dei meccanismi di regolazione del settore del gioco d'azzardo in Italia. Sulla base di questa ricostruzione, sono poi descritte e analizzate nel dettaglio le filiere maggiormente interessate dalla presenza mafiosa. Successivamente si analizzano le modalità attraverso cui le mafie penetrano in questi mercati. Infine, sono tracciate alcune riflessioni conclusive che mettono in evidenza le vulnerabilità del settore e le opportunità che esso presenta in relazione agli interessi della criminalità organizzata.

## 2. Il gioco pubblico in Italia

Per lungo tempo in Italia il gioco d'azzardo è stato visto come una pratica da condannare poiché contrastante con i principi di moralità pubblica (Reith 1999). Esso era considerato un'attività che minava la sicurezza sociale e la salute pubblica, e veniva percepito come un ostacolo al lavoro e al risparmio (Rolando and Scavarda 2018). Di conseguenza, lo Stato italiano ha adottato nel corso del Novecento un approccio volto a limitare e controllare l'azzardo. Fino alla fine degli anni Ottanta ciò si è tradotto nell'istituzione del monopolio statale, accompagnato dalla legalizzazione di un numero molto limitato di giochi d'azzardo: le lotterie nazionali, alcuni tipi di scommesse ippiche e concorsi a premi su eventi sportivi.

Come anticipato, all'inizio degli anni Novanta è iniziato invece un processo di ampliamento dell'offerta di giochi d'azzardo, che ha prodotto una notevole apertura al mercato. In particolare, l'azzardo è diventato una fonte significativa di entrate fiscali, integrandosi pienamente nella politica fiscale dello Stato (Pedroni 2014). Nel corso dei trent'anni successivi il legislatore ha così incoraggiato la rapida e progressiva legalizzazione di nuovi giochi. Questo cambiamento di paradigma ha portato anche a una reinterpretazione del fenomeno del gioco d'azzardo, che è stato gradualmente visto come una forma comune di con-

sumo e di intrattenimento (Pedroni e Scavarda 2023; Goodman 1997; Young 2010), legittimata non soltanto in virtù dell'importanza dei suoi proventi per il bilancio pubblico (Bloch 1951). Un'ulteriore e rilevante giustificazione alla base dell'ampliamento dell'offerta è infatti rappresentata dai presunti benefici prodotti nelle attività di contrasto al gioco d'azzardo illegale, una questione strettamente collegata al ruolo tradizionalmente svolto dalla criminalità mafiosa nel settore, come si è detto.

Le ragioni fiscali e di ordine pubblico sono dunque alla base del modello regolatorio adottato dal legislatore italiano. Nonostante sia di impianto monopolistico, questo modello coinvolge comunque una pluralità di attori. Un ruolo centrale è affidato all'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli (ADM), l'ente incaricato di esercitare la governance sul gioco pubblico per conto dello Stato mediante il rilascio di concessioni a un numero limitato di imprese private. Tuttavia, le norme che disciplinano tale attività, così come le modalità attraverso cui essa viene condotta, cambiano in ragione del tipo di gioco. Ogni gioco d'azzardo presenta infatti caratteristiche specifiche che richiedono regole e requisiti organizzativi peculiari. Da ciò derivano diversi sistemi di assegnazione delle concessioni, che danno a loro volta origine a peculiari regimi fiscali e alla presenza di una eterogenea gamma di attori economici privati. Una situazione che suggerisce l'esistenza non di un unico mercato del gioco d'azzardo, ma di più mercati altamente differenziati (Sciarrone, Esposito e Picarella 2023).

Il rilascio delle concessioni statali segue due principali direzioni: per le lotterie nazionali, date le particolari esigenze logistiche e tecniche, viene assegnata una concessione unica a un singolo soggetto imprenditoriale, configurando così un monopolio di mercato. Per gli altri giochi, è prevista invece la presenza di più operatori economici. Tuttavia, in alcuni settori la competizione rimane limitata: ad esempio, nel caso delle *slot machine*, gli attori imprenditoriali in possesso di concessione statale sono soltanto undici. In altri settori si osserva invece una maggiore concorrenza, rilevabile dalla presenza di un numero cospicuo di operatori nei settori delle scommesse sportive e ippiche (188 concessionari), del gioco online (95) e delle sale Bingo (186) (ADM 2022). Di conseguenza, anche le relative filiere imprenditoriali mostrano configurazioni diverse, anche in relazione alla distribuzione geografica dell'offerta di gioco, che coinvolge attori operanti sotto il concessionario, come i produttori di giochi, i titolari di ricevitorie e sale giochi, nonché i gestori, i distributori e gli esercenti.

## 2.1 La filiera delle *slot machines*

Dopo aver offerto una breve panoramica del modello regolativo del gioco pubblico in Italia, rivolgiamo adesso l'attenzione al funzionamento delle filiere maggiormente interessate dalla presenza delle mafie. Partiamo dal comparto delle *slot machines*, tecnicamente chiamate dal legislatore apparecchi da intrattenimento con vincita in denaro. In Italia ne sono autorizzati soltanto due tipi: le *Amusement with prizes* (AWP) e le *Videolotteries* (VLT). Sebbene esteriormente presentino un aspetto molto simile, tra le due macchine sono ravvisabili rilevanti

differenze. Sotto il profilo tecnico, le AWP prevedono al loro interno una scheda di gioco e devono essere collegate a un router che a sua volta collega la macchina al server del concessionario, permettendogli così di monitorarne in tempo reale i flussi di gioco e il corretto funzionamento. Al contrario, le VLT sono sprovviste di scheda di gioco e funzionano come dei terminali connessi direttamente al sistema informatico del concessionario. Questa innovazione tecnologica risulta assai rilevante. Essa ha infatti reso le VLT refrattarie alla gran parte delle modalità di frode riscontrate frequentemente nelle AWP, soprattutto per quanto concerne la modifica della scheda di gioco e lo scollegamento dell'apparecchio dal router. Anche sotto il profilo dell'accesso al gioco da parte dell'utenza si rivelano differenze tra le due macchine. Le AWP possono essere installate in qualsiasi esercizio commerciale – soprattutto bar e tabaccherie – mentre le VLT solo nei casinò e in sale dedicate. Ciò ha comportato per le AWP la possibilità di essere distribuite in maniera capillare sul territorio nazionale, con un parco macchine e un'offerta di gioco molto più estesi di quanto si verifica per le VLT.

Le differenze appena riportate hanno un impatto anche sulla configurazione delle filiere, determinandone una diversificazione nella parte medio-bassa. Come si è detto, al vertice della filiera si colloca ADM, che affida attualmente l'organizzazione del gioco a undici concessionari (ADM 2022). Il livello dei concessionari presenta elevate barriere di ingresso. Per diventare operatore del settore vengono richiesti infatti ingenti capitali economici, oltre a un'elevata capacità tecnico-organizzativa: fattori che riducono considerevolmente la potenziale platea di imprese concorrenti. In alcuni casi i bandi di gara prevedono anche una pregressa esperienza nel settore, sfavorendo l'entrata di nuovi soggetti economici. Di fatto, si tratta di un settore dominato in maniera oligopolistica da poche imprese di grandi dimensioni, che operano in un mercato protetto a concorrenza limitata e con basso rischio imprenditoriale (Mandolesi, Pelligrà and Rolando 2022; Matteucci 2022).

Ad ogni modo, in virtù della differente estensione della rete di vendita degli apparecchi, l'organizzazione del gioco a livello territoriale porta a una biforcazione della filiera. Nel caso delle AWP i concessionari si affidano infatti ai cosiddetti 'gestori' per la distribuzione e l'installazione delle macchine presso gli esercizi commerciali, nonché per la raccolta delle somme di denaro giocate dagli utenti. I gestori mettono a disposizione del concessionario la propria rete di contatti commerciali per facilitare l'incontro e l'accordo tra le parti, finalizzato alla vendita e all'installazione dei dispositivi. Il loro ruolo è quindi di cruciale importanza in un mercato in cui per affermarsi conta soprattutto la capacità logistica a livello territoriale. In tal modo essi sono in grado di offrire vantaggi competitivi ai concessionari di riferimento. Differentemente dal livello dei concessionari, questo segmento della filiera non presenta peraltro particolari barriere di accesso al mercato: l'attività di impresa è caratterizzata da bassi livelli tecnologici e non richiede elevati investimenti finanziari iniziali.

Per le VLT i concessionari non ricorrono invece a soggetti imprenditoriali terzi ma svolgono in house l'attività di distribuzione. La filiera tende in questo caso ad accorciarsi, con il concessionario che si interfaccia direttamente con il

responsabile di sala, figura che si occupa della raccolta delle somme giocate. Gestori di sala ed esercenti rappresentano infine il segmento più basso della filiera e costituiscono la rete territoriale di offerta al pubblico delle *slot machines*, la cui produzione è spesso affidata a imprese specializzate, di norma ubicate all'estero.

## 2.2 La filiera del gioco online

Il gioco a distanza rappresenta la più recente frontiera dell'azzardo in Italia. Dal 2020 il settore fa registrare infatti volumi economici maggiori di quelli rilevati per i giochi erogati su rete fisica (ADM 2022)<sup>1</sup>. Si tratta dunque di un mercato in forte ascesa, che negli ultimi anni ha visto un significativo incremento dei flussi di gioco non soltanto grazie alle possibilità offerte dal medium digitale ma anche in virtù delle restrizioni governative imposte sulle attività di azzardo offline a causa della pandemia (Fiasco 2020). Occorre sottolineare che per gioco a distanza si intendono tutte quelle forme di gioco che prevedono, anche parzialmente, la raccolta tramite canale telematico. Ciò implica che al suo interno rientrino non solo i giochi funzionanti esclusivamente da remoto, ma anche quelli tradizionalmente operanti su rete fisica che hanno ampliato la propria offerta aprendosi al nuovo canale grazie allo sviluppo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione.

La regolamentazione italiana in materia di azzardo online prevede la separazione tra l'offerta a distanza e quella fisica. Per il momento va evidenziato che la disciplina di settore stabilisce che l'utente possa giocare online unicamente da un proprio dispositivo dotato di connessione a internet ed esclusivamente su piattaforme di gioco autorizzate da ADM. Indispensabile per accedere a queste ultime è l'apertura di un conto di gioco personale, creato digitalmente dal singolo giocatore. È inoltre proibita ogni forma di intermediazione. Ad esempio, è vietato effettuare giocate assistite, cioè l'utilizzo da parte di terzi di un conto di gioco personale. L'attività di raccolta a distanza è infine proibita presso qualsiasi luogo fisico. È pertanto preclusa la possibilità di mettere a disposizione in esercizi commerciali qualunque dispositivo in grado di consentire l'accesso a piattaforme di *gambling* online.

Per quanto concerne la filiera, il livello dei concessionari autorizzati all'erogazione di gioco online conta attualmente 95 operatori e presenta quindi una maggiore competizione rispetto a quello delle *slot machines*, dovuta alla maggior elasticità dei requisiti per partecipare ai bandi di gara (ADM 2022). Le barriere di ingresso al mercato sono relativamente alte, essendo necessaria la disponibilità di ingenti risorse finanziarie da investire per avviare l'attività imprenditoriale. D'altra parte, nonostante il settore sia caratterizzato da un elevato livello tecnologico, i concessionari non devono necessariamente detenere competenze

<sup>1</sup> Nel 2022 i volumi della raccolta a distanza hanno superato i 73 miliardi di euro, dieci in più di quelli registrati per i giochi offline. Nel 2021 e nel 2020 i volumi sono stati rispettivamente di 67 e 49 miliardi di euro, a fronte dei 44 e dei 39 miliardi di euro registrati per il gioco offline.



in materia, ma possono esternalizzare la componente digitale affidando a software house la creazione dei giochi, del sito internet e dei servizi di gestione a essi connessi. In maniera simile a quanto visto per le *slot machines*, ciò che invece risulta cruciale per avere successo nel mercato, è la disponibilità di una buona rete commerciale e di un'efficace capacità di *marketing*.

A questo proposito i concessionari si rivolgono a figure specializzate, chiamate in gergo 'master'. I master sono imprenditori di piccole e medie dimensioni che gestiscono una rete piramidale di agenti e subagenti impegnata nel procacciamento di clienti da affiliare al concessionario di riferimento. È interessante osservare che queste reti commerciali, sebbene attive in un mercato digitalizzato, operano sia su un livello immateriale che su uno territoriale. Per quanto riguarda il primo, il meccanismo tipico prevede il ricorso al sistema delle cosiddette *skin*, ossia a dei siti di gioco connessi a quello del concessionario ma gestiti da soggetti terzi, i quali si impegnano a promuovere la piattaforma sulla base di accordi economici stipulati con i titolari della concessione<sup>2</sup>. Per quanto riguarda il livello territoriale, le attività delle reti commerciali coordinate dai master puntano invece ad affiliare esercizi commerciali di ogni tipo affinché diventino Punti di vendita e ricarica (Pvr), ossia luoghi in cui i clienti possono aprire o ricaricare il proprio conto di gioco, senza tuttavia avere la possibilità di puntare online mediante i dispositivi presenti nel locale.

Un caso peculiare e delicato è quello dei Centri di trasmissione dati (Ctd), collegati a operatori economici stranieri attivi in Italia ma autorizzati all'esercizio di gioco d'azzardo in un altro Stato, di solito caratterizzato da più agevoli possibilità di accesso al mercato. I Ctd sono a tutti gli effetti locali commerciali aperti al pubblico, nei quali i giocatori possono puntare denaro sulle piattaforme online di questi *bookmaker* esteri attraverso dispositivi opportunamente predisposti. Anche l'attivazione dei Ctd avviene attraverso le attività di procacciamento e affiliazione portate avanti dai master. In concreto, in questi luoghi viene svolta un'attività di carattere transfrontaliero che produce un modello ibrido di offerta di gioco, a metà tra dimensione fisica e dimensione immateriale. L'esistenza di questo ibrido deriva da un'asimmetria normativa tra il livello nazionale e quello europeo, che nel corso degli anni ha generato diversi contenziosi amministrativi, arrivati fino alla Corte di giustizia europea. La questione ruota attorno all'esclusione degli allibratori esteri dalla possibilità di partecipare ad alcuni bandi per le concessioni del gioco d'azzardo in Italia, vicenda che ha portato questi ultimi a operare comunque sul territorio italiano ricorrendo alla forma giuridica del Ctd e facendo appello alla libertà di stabilimento garantita dai trattati europei. In tal modo, i Ctd sono andati incontro alla repressione giudiziaria dello Stato, dal momento che non prevedono né garantiscono entrate per il bilancio pubblico, ma solo ricavi per i *bookmaker* esteri. Un contenzioso che persiste e che ancora non chiarisce la legittimità dei Ctd, anche a fronte di numerose pronunce amministrative e penali sul caso e di una sanatoria emanata nel 2016 dalle autorità italiane.

<sup>2</sup> Di solito dietro una percentuale sulle giocate che avvengono sulla *skin* da loro controllata.

### 3. Le mafie e il gioco d'azzardo

Il materiale empirico raccolto nella nostra ricerca mostra una maggiore presenza delle organizzazioni mafiose in alcuni specifici comparti dell'azzardo: le AWP e il gioco a distanza. A questi vanno aggiunti i casi che riguardano i cosiddetti totem. Questi ultimi sono dispositivi 'ibridi' esteticamente molto simili alle *slot machines* ma dotati di connessione a internet, così da permettere a chi li usa di giocare su piattaforme online non autorizzate. I totem solitamente sono installati presso esercizi commerciali e seguono quindi i medesimi canali di distribuzione delle *slot machines* legali. Con essi si riproducono dunque le stesse dinamiche criminali riscontrate nel settore delle AWP.

Ad ogni modo, AWP, azzardo online e totem rappresentano i tipi di gioco maggiormente presenti nella documentazione giudiziaria analizzata. Residui risultano invece i rilievi su altri comparti del gioco pubblico, come quello delle VLT, del Bingo e delle scommesse sportive in agenzia, mentre sono del tutto assenti notizie di reato nei settori delle lotterie nazionali ed istantanee. Altrettanto marginali sono alcune pratiche legate all'alterazione delle competizioni sportive (*match fixing*) e al gioco strettamente illegale, ossia quello che avviene al di fuori dell'arena del gioco autorizzato dallo Stato, come l'organizzazione clandestina di corse ippiche, lotterie e case da gioco (cfr. Banks and Waugh 2018). Il dato è interessante poiché si tratta di pratiche tradizionalmente associate alla criminalità organizzata, ma che sembrano oggi costituire dei business poco attrattivi soprattutto se raffrontati alle possibilità di accumulazione illecita offerte dal mercato legale.

Ad esempio, le lotterie clandestine consentono guadagni molto modesti e non sembrano godere di grande popolarità nello scenario criminale. Emblematica in tal senso è la vicenda di un boss romano, che dopo essere entrato nel business del gioco online e delle *slot machines* propone ai suoi sodali di riorganizzare il totomero – attività nella quale si era specializzato negli anni Ottanta – incontrando forti resistenze da parte del gruppo per via della non profittabilità dell'iniziativa rispetto ad altre attività ben più redditizie (Tribunale di Roma 2019). Talvolta l'organizzazione di queste lotterie si sovrappone comunque a quella del pizzo, costituendo una pratica estorsiva supplementare e alternativa. Ciò si evidenzia nel caso di un clan di Cosa nostra operante in un rione di Palermo, che imponeva ai commercianti del territorio controllato l'acquisto di biglietti di gioco non autorizzati, destinando i ricavi della vendita al finanziamento delle spese per gli affiliati detenuti (Tribunale di Palermo 2020).

La gestione di bische clandestine risulta invece più proficua per le organizzazioni mafiose, anche per via dell'intensa attività usuraia collegata. Ciò emerge in particolare con l'intraprendenza mostrata da un clan 'ndranghetista attivo in Piemonte sin dagli anni Novanta in questo settore. Il gruppo è riuscito nel corso degli anni a imporre a Torino e provincia il monopolio violento di questo mercato illecito di gioco, specializzandosi nella organizzazione di tornei di poker (Tribunale di Torino 2009; 2011; 2017). Anche le corse ippiche clandestine rappresentano un settore peculiare in cui si riscontra presenza mafiosa (Tribu-

nale di Messina 2016; 2018). Si tratta di competizioni che vedono scontrarsi scuderie non autorizzate e che richiamano un pubblico di appassionati soprattutto in alcuni territori del Sud Italia, dove tali pratiche paiono risultare ancora radicate. Rilevante è il fatto che queste competizioni rappresentano un'occasione per i clan per accrescere il loro consenso sociale e rinforzare la propria reputazione. Allestire e promuovere le corse, da un lato, produce approvazione in cerchie sociali contigue; dall'altro, mette in evidenza la caratura delinquenziale di tali gruppi, che nell'organizzare le competizioni sfidano platealmente l'ordine pubblico<sup>3</sup>. L'interesse per questa attività deriva anche dagli introiti provenienti dalle scommesse illegali che ruotano attorno alle corse. Tuttavia, non si riscontrano tentativi di pilotare le gare né di esercitare un controllo mafioso violento sia nella loro organizzazione che in quella dei relativi circuiti di scommesse (Tribunale di Messina 2017).

La legalizzazione dell'azzardo sembra dunque aver fortemente ridimensionato i tradizionali mercati illeciti del settore. Per contro, essa è stata soggetta a processi di compenetrazione tra legale e illegale, che hanno dato forma a un ambiente particolarmente ospitale per le mafie (cfr. Sciarrone e Storti 2019). Questo è quanto emerge più chiaramente dal materiale empirico analizzato. Da segnalare innanzitutto che il riciclaggio e l'acquisizione di società rappresentano le modalità tipiche di infiltrazione mafiosa in tutti i comparti del gioco pubblico. Ad esempio, attraverso il meccanismo delle vincite fasulle, i sodalizi criminali acquistano in contanti a prezzi maggiorati i ticket vincenti delle lotterie, delle VLT o delle scommesse sportive, con il fine di ripulire il denaro sporco (Cpa 2017; Tribunale di Bari 2019). Risulta poi accertato l'interesse da parte delle mafie verso l'acquisizione di quote in società che operano nel settore del Bingo o come agenzie di scommesse (Cpa 2023; Tribunale di Reggio Calabria 2018). D'altro canto, i reati associativi tendono a individuare la manifestazione più tradizionale della criminalità mafiosa, ossia quella di governo dei mercati attraverso l'offerta di servizi di protezione (cfr. Reuter 1983; Gambetta 1992; Campana and Varese 2018), riscontrata maggiormente nei settori delle AWP e dell'online.

### 3.1 Il controllo violento del mercato: le *slot machines*

Il materiale empirico a disposizione circoscrive in maniera piuttosto chiara i varchi che si schiudono alle mafie nella filiera delle *slot machines*, nonché le principali prassi criminali adoperate nel comparto. La presenza mafiosa in questo settore si rinviene soprattutto nel segmento dei gestori, ossia coloro che fungono da intermediari tra concessionario ed esercenti occupandosi della distribuzione delle AWP. In questo spazio le condotte illecite risultano ricorrenti e si manifestano in due forme diverse e talvolta sovrapponibili. La prima, di na-

<sup>3</sup> Le competizioni si svolgono in tarda notte in strade cittadine non necessariamente periferiche. Il pubblico segue in auto o in moto i cavalli in gara, incitando i fantini rumorosamente sia con il suono del clacson sia sparando talvolta in aria colpi di armi da fuoco.

tura fraudolenta, prevede la diffusione presso esercizi commerciali di macchine modificate. A essere modificate, in particolare, sono le componenti hardware e software delle schede di gioco, che consentono così di alterare i flussi informativi e/o il *payout*. Ciò produce un arricchimento illecito rispettivamente a danno dell'erario, a cui viene sottratto denaro, e del giocatore, a causa della probabilità più elevata di perdere. Questo tipo di manomissione presenta inoltre il vantaggio di non richiedere particolari abilità tecniche, tant'è che spesso si riscontra la messa in atto di procedure piuttosto rudimentali di alterazione delle schede di gioco, talvolta portate avanti dagli stessi mafiosi.

Tra le pratiche fraudolente rientra anche la distribuzione dei totem, commercializzati lungo i medesimi canali utilizzati per le AWP. Come si è detto, questi dispositivi sono dotati di connessione a internet e permettono al pubblico di giocare su piattaforme online non autorizzate. Essi risultano piuttosto simili esteriormente alle *slot machines*, ma anche ad altri dispositivi destinati alla promozione di giochi, nonché ad apparecchi multiservizi come quelli per le ricariche dei conti di gioco. Sfruttando la somiglianza con gli apparecchi leciti viene messo in atto un camuffamento finalizzato ad aggirare il divieto della messa a disposizione presso gli esercizi commerciali di apparecchi con connessione a internet predisposti per il gioco online. In questo caso però l'operazione fraudolenta richiede l'*expertise* di imprese che lavorano nel settore informatico. Per esempio, in un'inchiesta che coinvolge clan di 'ndrangheta e organizzazioni criminali operanti in Basilicata, viene svelato come il network criminale si appoggi a una software house in grado di dotare gli apparecchi dell'accesso a piattaforme non autorizzate di giochi d'azzardo, in particolare mediante il collegamento con un sito greco e con un *cloud computing* ubicato ad Amsterdam (Tribunale di Potenza 2017). L'apporto di questi professionisti digitali risulta quindi cruciale per la realizzazione dell'illecito, in quanto gli attori mafiosi sembrano non possedere il capitale umano necessario.

La diffusione di AWP modificate o di totem non è raro che avvenga tramite la stipula di accordi collusivi con i titolari degli esercizi commerciali presso cui vengono installati (cfr. Corica, De Luigi e Mete 2020). La realizzazione di guadagni illeciti costituisce infatti un incentivo alla infrazione della normativa anche per gli esercenti, che ottengono vantaggi economici rilevanti da queste attività illecite, spesso consistenti in una percentuale sulle giocate effettuate dall'utenza. Un ulteriore incentivo a investire in questo tipo di attività è costituito anche dalle difficoltà nell'espletamento dei controlli da parte delle agenzie di contrasto, collegata sia alle scarse risorse a disposizione sia alla notevole estensione dell'offerta degli apparecchi sul territorio. Secondo un magistrato intervistato nel corso della ricerca, questo tipo di pratiche portate avanti dalle organizzazioni mafiose possono trovare uno spazio di operatività che non necessita del ricorso a metodi intimidatori, perché c'è un profitto che reciprocamente viene conseguito. Tuttavia, non sono rari i casi in cui il business è condotto con metodi violenti. Quando manca la cooperazione da parte degli esercenti, i clan mafiosi ricorrono infatti esplicitamente alla forza di intimidazione, esercitando violenza o facendo leva sulla reputazione criminale detenuta, soprattutto nelle aree in

cui già esistono forme di controllo territoriale. In questi casi, le organizzazioni mafiose impongono violentemente i totem e le AWP, sia lecite che illecite; allo stesso tempo, scoraggiano la concorrenza attraverso atti intimidatori e obbligando gli esercenti a non stipulare contratti con imprese non controllate dal clan.

Va sottolineato come nella maggior parte dei casi analizzati le mafie non ricoprano direttamente il ruolo di distributori di apparecchi, salvo alcune forme di compartecipazioni societarie. Esse formano piuttosto alleanze con imprenditori del settore in possesso del *know-how* necessario per operarvi, sia in termini di certificazioni che di procedure amministrative. Tali imprenditori operano legittimamente e possono quindi rappresentare per i mafiosi la testa di legno con cui penetrare nel mercato legale. Anzi, è proprio la loro attività formalmente legale a risultare importante per l'occultamento di quella illecita, in quanto rende possibile la distribuzione promiscua di prodotti regolari e prodotti modificati. È quanto si è verificato, ad esempio, negli esercizi commerciali controllati da un clan siciliano, in cui venivano installati, oltre a regolari AWP, alcuni totem camuffati da dispositivi multimediali destinati a una pluralità di servizi per il commercio elettronico, come le ricariche telefoniche e i servizi *pay-per-view* (Tribunale di Messina 2016).

Sull'altro versante, alcuni imprenditori, ben consapevoli dell'operatività delle mafie nel settore, per affermarsi sul mercato ricorrono al forte legame che i clan hanno con i propri territori: un elemento che può rivelarsi fondamentale per avere successo nell'attività di distribuzione. I clan possono offrire agli attori imprenditoriali una serie di servizi di protezione, fondamentalmente diretti all'eliminazione della concorrenza. In maniera non diversa da quello che succede in altri settori dell'economia legale, quello che emerge è quindi la formazione di partnership mutualmente vantaggiose tra imprenditori e mafiosi. Esempificativa di queste partnership è la vicenda di un imprenditore pugliese che stringe accordi con i diversi clan operanti nella città di Bari per conquistare il monopolio della distribuzione delle *slot machines* in tutti i quartieri cittadini (Tribunale di Bari 2019). Ancor più rilevante è il caso di un imprenditore napoletano, che grazie all'alleanza con decine di clan di camorra finalizzata all'imposizione violenta dei suoi apparecchi nei locali commerciali delle province di Napoli e Caserta riesce ad acquisire una posizione dominante sul mercato (Tribunale di Napoli 2009; Consiglio e De Nito 2015). La sua spiccata abilità imprenditoriale, alla base di un impero economico con un giro di affari che si estende in molte altre aree di Italia, gli permette di diventare il «contraente forte» dello scambio criminale: sono i clan «ad aver bisogno di lui, della sua esperienza di “capitano d'industria”, dell'ampio strumentario di cui dispone, delle sue “entrate” istituzionali e, soprattutto, del suo denaro» (Tribunale di Napoli 2009, 105). Egli sfrutta strategicamente tale asimmetria presentandosi non soltanto come punto di riferimento imprenditoriale dei camorristi che vogliono operare nel mercato dell'azzardo, ma fondando lo sviluppo del suo business proprio sull'utilizzo strumentale della reputazione criminale e sul ricorso a capitali economici mafiosi. L'imprenditore che sfrutta i clan si impone quindi quale dominus della relazione in forza delle sue competenze economiche, risultando quindi autonomo nelle scelte di mercato.

### 3.2 Asimmetrie normative e dimensione territoriale: il nesso tra mafie e gioco online

Il gioco online è il settore dell'azzardo che attualmente risulta più interessato dalle mafie. L'appetibilità di questo business deriva prevalentemente dagli ingenti guadagni ricavabili e dal basso rischio di incorrere nella repressione delle agenzie di contrasto in virtù delle asimmetrie normative presenti a livello europeo e per la difficoltà nell'effettuare controlli efficaci, a ragione soprattutto della immaterialità e transnazionalità di internet (Banks 2014).

L'attività criminale nel *gambling* online si caratterizza anche in questo caso per la natura fraudolenta, ma ciò che risulta decisamente peculiare è che le pratiche messe in atto dalle mafie, nonostante la dimensione virtuale di internet, si esplicano prevalentemente nel mondo fisico. Il meccanismo illecito ruota, infatti, attorno alla diffusione presso esercizi commerciali di siti privi di autorizzazione da parte di ADM e di proprietà di operatori esteri. In tali esercizi sono attivati, in particolare, i Ctd o i Pvr, che costituiscono di fatto il segmento territoriale della filiera dell'online e presentano inoltre grandi vulnerabilità rispetto al compimento di illeciti. In particolare, i Ctd sono un mezzo utilizzato dai *bookmaker* esteri per operare in Italia senza essere vincolati alle norme nazionali in materia fiscale e di offerta di giochi. Ciò permette loro di commercializzare esentasse una gamma maggiormente vasta di scommesse, con puntate e vincite più allettanti di quelle previste dalla normativa italiana. La controversa situazione sotto il profilo della loro legittimità ha portato a pronunce giudiziarie contrastanti, che non sempre hanno portato alla repressione dei Ctd. Ed è proprio in questo contesto di incertezza normativa che le mafie hanno trovato spazio per inserirsi e per mettere a frutto le loro competenze criminali, con particolare riferimento al vasto mondo del *betting online* (Sciarrone, Esposito e Picarella 2023).

Un altro caso rilevante riguarda i Pvr, considerati criminogeni da chi si occupa di contrasto al gioco illecito. Sebbene essi costituiscano un luogo dove i giocatori possono solamente aprire e ricaricare il proprio conto di gioco, è infatti sufficiente la sola presenza al loro interno di dispositivi dotati di connessione a internet per aggirare i divieti previsti dalla normativa. D'altra parte, sebbene sia vietata la messa a disposizione di computer collegati a piattaforme di gioco, nei locali commerciali che ospitano Pvr non è altrettanto proibita la presenza di computer finalizzati ad altri scopi, come la semplice navigazione sul *web*: una possibilità che non solo rende estremamente difficile il controllo di legalità, ma anche molto agevole l'aggiramento delle norme. Esemplificativo è il sistema illecito messo in piedi da un imprenditore collegato alla 'ndrangheta', il quale diventa operatore di *betting* a Malta, operando tuttavia in Italia attraverso una rete di Ctd, la cui apertura e diffusione in Calabria viene affidata a diversi clan del territorio (Tribunale di Reggio Calabria 2015). In questo caso l'imprenditore si rivolge a dei consulenti, che sulla base delle pronunce giurisprudenziali in materia gli consigliano di adottare la forma legale dei Ctd, ritenuta maggiormente efficace per operare illegalmente nel settore. Successivamente, gli stessi consulenti suggeriscono il ricorso anche allo schema legale del Pvr, degli internet point o delle attività multiservizi, in grado di garantire un migliore occul-

tamento della diffusione di siti di scommesse non autorizzati. Peraltro, come emerge dalle intercettazioni, queste pratiche fraudolente vengono portate avanti nella ferma convinzione che le agenzie di contrasto non posseggano le competenze per scoprirle.

Nel gioco online la presenza delle mafie si manifesta in due segmenti della filiera: quello dei *master* e quello dei concessionari esteri. In maniera non diversa da quanto rilevato in precedenza, alcuni imprenditori esteri dell'online stringono alleanze con i clan mafiosi per affermarsi commercialmente sui territori di influenza di questi ultimi e introdursi dunque nel mercato italiano. Nella maggior parte dei casi analizzati, i mafiosi vengono ingaggiati dagli allibratori stranieri come master impegnati nell'attivazione di Ctd e di Pvr. In questo campo essi mettono a frutto le loro competenze specifiche di specialisti nell'uso della violenza e nelle relazioni sociali (Sciarrone 2011), garantendo così al concessionario di riferimento una buona diffusione del *brand* e l'eliminazione della potenziale concorrenza. Nei locali controllati dai clan viene inoltre offerta ai clienti, sempre accanto alle attività formalmente lecite, la possibilità di giocare su piattaforme online non autorizzate attraverso puntate in contanti, in spregio all'obbligo di pagamento elettronico previsto per il gioco a distanza. L'occultamento delle giocate in contanti viene reso possibile dall'utilizzo di conti di gioco intestati a terze persone, ma anche e soprattutto da sofisticate operazioni finanziarie, le quali sono architettate da professionisti complici. Anche i giocatori sono consapevoli dell'illiceità di tali piattaforme, particolarmente attrattive poiché consentono di effettuare puntate con alea e premi più alti rispetto a quelli previsti dalla normativa. La diffusione di queste piattaforme avviene spesso tramite l'accordo collusivo con esercenti compartecipi dell'attività fraudolenta. Tuttavia, la violenza rimane sempre latente e pronta a essere manifestata, soprattutto per scoraggiare potenziali concorrenti: è quanto accade a un master operante per un *brand* rivale in un territorio controllato da un clan di 'ndrangheta, che viene costretto dietro minaccia a cambiare zona di attività (Tribunale di Reggio Calabria 2015).

In alcuni casi si è registrata la presenza delle mafie anche nel segmento dei concessionari esteri. Non di rado, infatti, i mafiosi acquistano licenze come operatori del *betting* in Stati in cui la legislazione prevede dei requisiti molto laschi. Ciò diventa propedeutico per mettere in atto in Italia gli schemi fraudolenti precedentemente illustrati. In questo senso è emblematica la traiettoria di un clan di Cosa nostra operante nel territorio di Catania (Tribunale di Catania 2018, 2021). In un primo momento, il gruppo mafioso stringe un accordo con un operatore estero di *betting* per operare come master nell'apertura di Ctd nella propria zona di competenza. Il clan acquisisce così nel tempo una propria specializzazione nel settore e decide di fare il salto e diventare esso stesso concessionario. Grazie alla guida di un imprenditore che produce siti per il gioco a distanza e alla consulenza di esperti legali, il clan riesce tramite prestanome ad acquisire la licenza come operatore di *betting* a Curaçao, mettendo in piedi un articolato sistema societario a scatole cinesi per occultare l'attività illecita. Ciò gli consente infine di utilizzare le competenze e la rete territoriale maturate in precedenza come master, stavolta però per diffondere le proprie piattaforme illecite.

#### 4. Conclusioni

Quanto sin qui osservato permette di discutere criticamente una delle principali retoriche presenti nel dibattito pubblico italiano a supporto della liberalizzazione dell'azzardo: quella dell'espansione del gioco legale come unico freno al gioco illegale. Nonostante l'enfasi con cui tale posizione viene sostenuta da diversi attori, essa trova solo in minima parte riscontro nella nostra analisi. La legalizzazione e il conseguente allargamento dell'offerta di azzardo in Italia hanno infatti contribuito unicamente a marginalizzare le forme tradizionali di gioco illegale, come nel caso delle bische, delle lotterie e delle corse clandestine: fenomeni che comunque continuano a costituire uno spazio di azione produttivo di guadagni per diversi clan, sebbene le loro dimensioni risultino notevolmente più modeste di quanto registrato in passato. Ciò a cui si è assistito invece è stata la transizione delle pratiche illecite dai mercati illegali del gioco al mercato legale gestito dai concessionari per conto dello Stato (Sciarrone, Esposito e Picarella 2023). Questo è uno dei punti più rilevanti della presente ricerca, che si pone peraltro in linea con le recenti analisi delle agenzie di contrasto, che individuano il gioco d'azzardo come uno dei business attualmente più redditizi per le organizzazioni mafiose (cfr. DIA 2021).

Anche se in misura e forme diverse, la presenza delle organizzazioni criminali si registra in tutti i comparti del gioco pubblico. Gli affari dei clan ricorrentemente sono incanalati in più direzioni e abbracciano più di un settore. Ciò è favorito dalle caratteristiche dei diversi tipi di gioco, ma anche dalla loro distribuzione commerciale, che spesso segue logiche di sovrapposizione. Ad esempio, nelle agenzie di scommesse possono essere collocate AWP e VLT, oppure possono essere attivati dei Pvr. Non a caso, in diverse inchieste si è registrata l'operatività dei clan contemporaneamente sia nel gioco online che in quello su rete fisica, soprattutto per quanto riguarda le *slot machines*. La contiguità tra giochi diversi all'interno degli stessi luoghi e canali distributivi favorisce inoltre l'occultamento delle pratiche criminali, che avviene tramite la commistione tra attività lecite e illecite. Ad esempio, di frequente si è riscontrato come accanto alle AWP in regola venissero distribuite anche quelle modificate e i totem; allo stesso modo, la diffusione di siti non autorizzati viene quasi sempre affiancata da una regolare attività di Pvr presso agenzie di scommesse o internet point.

In uno scenario così composito può essere quindi utile offrire un quadro sinottico dell'operatività delle mafie nel gioco d'azzardo. Si possono individuare in tal senso quattro principali tipi di attività: a) il riciclaggio; b) il reinvestimento in attività economiche e l'acquisizione di società; c) la diffusione di prodotti di gioco illeciti; d) il controllo violento del mercato. Le prime due attività, sebbene trasversali a tutti i tipi di gioco, sono le uniche modalità attraverso cui si estrinseca la presenza mafiosa nei settori delle lotterie, delle sale Bingo, delle VLT e delle scommesse in agenzia. Il gioco d'azzardo per sua natura si presta a favorire pratiche volte alla ripulitura del denaro di provenienza illegale, visti soprattutto gli ingenti flussi economici che caratterizzano il mercato. La diffusione di prodotti di gioco illeciti e la regolazione violenta del mercato risultano invece



circoscritte al campo del gioco a distanza e delle *slot machines*. La commercializzazione di prodotti illeciti mette in luce come la vulnerabilità del settore sia riconducibile alle caratteristiche degli stessi giochi. Alcuni di essi risultano infatti maggiormente esposti a operazioni di elusione fiscale o di aggiramento dei controlli. Come in precedenza visto, le AWP possono essere modificate tramite un rudimentale intervento sulla scheda di gioco, alterando in tal modo la reale entità delle puntate. Anche nel gioco online l'aggiramento dei divieti e l'occultamento dell'attività illecita possono essere realizzati attraverso il ricorso a procedure tecnico-informatiche non particolarmente complesse. In tali comparti, dunque, mediante pratiche illegali che intervengono sui prodotti è possibile ottenere ingenti guadagni, che vengono sottratti in tutto o in parte al fisco. Queste possibilità sono invece assenti o comunque non facili da raggiungere in relazione ad altri tipi di gioco. Esemplificativo in tal senso è il caso delle VLT che, prive di una scheda di gioco, risultano difficilmente modificabili tramite intervento esterno. Dunque, se lotterie, scommesse in agenzia, VLT e Bingo limitano le opportunità criminali al riciclaggio e al reinvestimento nell'economia lecita, il gioco a distanza, le AWP e i totem rispondono invece anche a una logica di accumulazione di ricchezze: un elemento che amplifica vulnerabilità e attrattività di tali settori. La regolazione violenta del mercato prevede infine il ricorso a risorse e all'erogazione di servizi fortemente connessi a forme di controllo territoriale. Esse si riscontrano quindi in contesti a più elevato radicamento mafioso. In particolare, risultano importanti sia il richiamo alla reputazione criminale sia la conoscenza del contesto locale e delle relative caratteristiche economiche.

Ciò mette in luce un'ulteriore vulnerabilità delle filiere dell'online e delle AWP. Entrambe presentano al loro interno segmenti imprenditoriali intermedi caratterizzati da un basso livello di specializzazione e da un forte legame con il territorio. Si tratta di elementi che tradizionalmente rendono permeabili i mercati legali alla penetrazione mafiosa (Sciarrone 2009). Nello specifico, si fa riferimento al livello dei gestori delle AWP e a quello dei master o in generale delle reti commerciali attivate dai concessionari del gioco online. Entrambi i livelli rappresentano l'anello di congiunzione tra la parte alta della filiera, costituita appunto dai concessionari, e la sua dimensione territoriale, formata da migliaia di piccoli esercenti. In tali segmenti, i mafiosi riescono a impiegare o a mettere a disposizione di altri le principali competenze da loro possedute, cioè la riserva di violenza e il capitale sociale (cfr. Sciarrone 2009, 2011). Essi si propongono quali interlocutori privilegiati di quegli imprenditori che hanno necessità di affermarsi sul mercato. In sostanza, operano come rappresentanti commerciali impegnati a legare in maniera stabile gli esercenti al proprio imprenditore di riferimento al fine di diffondere siti non autorizzati, AWP e/o totem. Vengono offerti in tali contesti servizi di «protezione di garanzia», che prevedono un controllo sulle possibilità di ingresso nel mercato e l'accesso privilegiato a risorse e informazioni rilevanti (Sciarrone e Storti 2019). Gli attori mafiosi esercitano così forme di regolazione di mercato facendo largo affidamento sulla reputazione criminale di cui godono e sulla connessa capacità di utilizzare violenza e forza di intimidazione. In questa prospettiva, la specializzazione delle mafie nel ruolo di

distributori di prodotti di gioco sul territorio richiama una proprietà connessa alla dimensione costitutiva del loro radicamento territoriale.

Il rapporto tra clan mafiosi e imprenditori del comparto evidenzia un ulteriore elemento, cruciale per la presenza delle organizzazioni criminali all'interno dell'azzardo: le collusioni con gli attori economici legali e la centralità dell'area grigia. Occorre evidenziare come i clan si inseriscano in ambienti economici caratterizzati da una preesistente 'sregolazione' ed entro cui instaurano soprattutto relazioni con imprenditori e professionisti (Sciarrone 2011). L'interazione tra questi attori dà forma a reti criminali a geometria variabile, nelle quali il ruolo dei mafiosi non sempre è dominante ma gli scambi e i rapporti di forza sono mutevoli e continuamente rinegoziati. Molte volte essi occupano una posizione periferica, soprattutto in confronto alla funzione rivestita da soggetti che dispongono del *know-how* indispensabile per la realizzazione di questi affari. Con specifico riferimento alle relazioni instaurate tra attori mafiosi e imprenditoriali, i casi esaminati sembrano coprire inoltre l'intero spettro dei rapporti possibili (Sciarrone 2009). In quest'ottica è possibile individuare alcune specificità relative ai diversi livelli delle filiere. Gli esercenti, per esempio, si configurano il più delle volte come imprenditori 'subordinati', cioè come imprenditori che subiscono l'imposizione mafiosa. Sebbene non manchino casi di cooperazione con i mafiosi, dovuti in particolare all'opportunità di ottenere guadagni in maniera illecita, sugli anelli territoriali delle filiere si esercita il più delle volte una pressione estorsiva che li mette in una condizione di chiara subalternità. Diverso è il caso dei *bookmaker* esteri, delle società di software house e dei gestori di AWP, che sembrano invece configurarsi come imprenditori «collusi», ossia figure che instaurano con i soggetti mafiosi un rapporto cooperativo e di scambio reciproco, talvolta strumentale e temporaneo, talvolta continuativo.

Un ruolo fondamentale per la penetrazione mafiosa nel mercato legale dell'azzardo viene giocato anche dai professionisti (cfr. D'Alfonso, De Chiara e Manfredi 2018). In particolare, le *software house* rendono possibile ai soggetti mafiosi l'ingresso nel vasto mercato del gioco online. Questi ultimi non dispongono infatti delle competenze necessarie per la creazione delle piattaforme digitali o per la produzione di schede di gioco e devono necessariamente cercarle al di fuori dell'organizzazione. Altrettanto importante è il ruolo dei consulenti legali, degli avvocati e dei commercialisti, che mettono a disposizione le loro competenze per aggirare le normative e per effettuare costituzioni e passaggi societari, fondamentali per l'infiltrazione nell'economia legale, per occultare l'attività illecita e per evadere il fisco. Soprattutto nell'online, la figura del consulente legale svolge un ruolo chiave nel favorire pratiche elusive e nel limitare i danni derivanti dalla repressione giudiziaria.

Un altro fattore di vulnerabilità delle filiere alla penetrazione mafiosa è l'estensione dell'offerta di gioco sul territorio, strettamente collegata alla questione dei controlli. In generale, più diffusa è l'offerta di giochi, maggiori sono le difficoltà nelle attività di monitoraggio e verifica. Risulta quindi difficile monitorare le sale in cui sono installate le AWP, di gran lunga più numerose rispetto

a quelle in cui sono attive le VLT. Lo stesso vale per i Pvr e i Ctd, che non sono soggetti a particolari limitazioni numeriche e prevedono soprattutto procedure snelle per la loro attivazione.

A rendere ulteriormente complicato il controllo del settore si aggiungono poi aspetti intrinseci alle specificità di alcuni giochi. Innanzitutto, l'elevata tecnicità della materia, che intralcia le procedure di accertamento degli illeciti da parte dell'autorità giudiziaria, non sempre dotata di risorse e delle necessarie competenze tecniche: un dato noto anche agli stessi attori criminali, che contribuisce a rafforzare il loro proposito illegale. A questo va associato, con particolare riferimento all'online, che il medium digitale offre maggiori strumenti per compiere illeciti e aggirare i controlli in virtù della sua natura dematerializzata e deterritorializzata (cfr. Wall 2015; Lusthaus 2018; Picarella 2023). Per esempio, la somministrazione di piattaforme di gioco non autorizzate richiede la semplice disponibilità di dispositivi dotati di connessione a internet, fattore che moltiplica a dismisura le occasioni per dissimulare l'attività illecita. Se nei confronti della criminalità operante online la repressione penale a livello nazionale è poco efficace, altrettanto problematiche sono inoltre le attività di contrasto richieste sul piano internazionale, che risultano ancora deboli e inadeguate (cfr. Brenner 2010).

Merita infine un discorso specifico il tema della regolamentazione. Come si è visto, essa sconta problemi legati alle asimmetrie su più livelli, che incidono in modo cruciale sulle opacità che contraddistinguono i mercati del gioco. Più nel dettaglio, un esito della discordanza tra la disciplina comunitaria e quella nazionale è stata la creazione di uno spazio in cui poter attuare comportamenti che si collocano a cavallo tra legale e illegale, non sempre perseguibili dalla magistratura. Emblematico è il caso dell'online, soprattutto per quanto riguarda l'operatività in Italia dei *bookmaker* esteri attraverso i Ctd: un dato che evidenzia come le asimmetrie normative aumentino l'incertezza e la confusione del comparto, rendendo sfumato il confine tra legale e illegale (Sciarrone e Storti 2019).

Per queste ragioni va respinta se non rifiutata la visione idraulica del rapporto tra legale e illegale. Anzi, il persistente processo di liberalizzazione del mercato dell'azzardo che ha caratterizzato e caratterizza ancora il caso italiano pare aver decisamente fallito nel raggiungimento di uno dei suoi obiettivi principali, ossia quello di eliminare la presenza della criminalità organizzata nel gioco. Quest'ultima sembra anzi essere stata favorita – come abbiamo visto – dai numerosi fattori che hanno contribuito a rendere particolarmente 'grigio' questo particolare ambito dell'economia legale. Rifuggendo da una concezione meccanicistica della relazione tra offerta e domanda di gioco, attraverso la quale viene letto anche il rapporto tra gioco lecito e illecito, bisogna dunque focalizzare l'attenzione sui processi di regolazione del settore alla ricerca di soluzioni efficaci per contrastare la produzione di illegalità. Il problema, in sostanza, è intervenire sulle numerose vulnerabilità delle filiere più esposte all'infiltrazione delle mafie, tenendo conto della multidimensionalità del rapporto tra queste e il gioco d'azzardo.

## Riferimenti bibliografici

- ADM (Agenzia delle Dogane dei Monopoli). 2022. *Libro Blu. Organizzazione, statistiche e attività. Relazione*. <<https://www.adm.gov.it/portale/documents/20182/151943740/Libro+blu+2022+-Relazione.pdf/0c22441f-e908-8e3c-75e7-828d150bf57a?t=1704734828425>> (22/04/2024).
- Albanese, Jay. 2014. *Organized Crime. From the mob to transnational organized crime*. New York: Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315721477>
- Allum, Felia, Merlino Rossella, and Alessandro Colletti. 2019. "Facilitating the Italian mafia: the grey zone of complicity and collusion." *South European Society and Politics* 24: 79-101. <https://doi.org/10.1080/13608746.2019.1575563>
- Banks, James. 2014. *Online gambling and crime: causes, controls and controversies*. London: Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315598918>
- Banks, James, and Dan Waugh. 2018. "A taxonomy of gambling-related crime." *International gambling studies* 19: 339-57. <https://doi.org/10.1080/14459795.2018.1554084>
- Bassoli, Matteo, Michele Marzulli, and Marco Pedroni. 2021. "Anti-gambling policies: framing morality policy in Italy." *Journal of Public Policy* 1: 137-60. <https://doi.org/10.1017/S0143814X19000345>
- Bloch, Herbert. A. 1951. "The sociology of gambling." *American Journal of Sociology* 57: 215-21. <https://doi.org/10.1086/220938>
- Brenner, Susan. 2010. *Cybercrime. Criminal threats from cyberspace*. Santa Barbara: Praeger.
- Campana, Paolo, and Federico Varese. 2018. "Organized crime in the United Kingdom: illegal governance of markets and communities." *The British Journal of Criminology* 58: 1381-1400. <https://doi.org/10.1093/bjc/azx078>
- Censis-Lottomatica. 2023. *Secondo rapporto Lottomatica-Censis. Il gioco legale in Italia. Il valore sociale ed economico del gioco*. Milano: oVer Edizioni.
- Commissione gioco illegale (Commissione parlamentare d'inchiesta sul gioco illegale e sulle disfunzioni del gioco pubblico). 2022. *Relazione sul settore del gioco in Italia, XVIII Legislatura*. <[https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg19/file/repository/relazioni/libreria/novita/XIX/Gioco\\_illegale.pdf](https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg19/file/repository/relazioni/libreria/novita/XIX/Gioco_illegale.pdf)> (09/03/2024).
- Consiglio, Stefano, e Ernesto De Nito. 2015. "Quando gli imprenditori usano i clan: il caso del re dei videopoker." In *Affari di camorra. Famiglie, imprenditori e gruppi criminali*, a cura di Luciano Brancaccio, e Carolina Castellano, 189-210. Roma: Donzelli.
- Corica, Graziana, De Luigi Nicola, e Vittorio Mete. 2020. "Mafie e gioco d'azzardo." *Quaderni di Sociologia* 84: 137-56. <https://doi.org/10.4000/qds.4363>
- Cpa (Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere). 2017. *Relazione sulle infiltrazioni mafiose e criminali nel gioco lecito e illecito, XVII Legislatura*. <<https://www.camera.it/temiap/allegati/2017/01/12/OC177-2634.pdf>> (11/03/2024).
- Cpa (Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere). 2023. *Relazione sull'attività svolta, XVIII Legislatura*. <<https://www.parlamento.it/Parlamento/4301>> (14/03/2024).
- D'Alfonso, Stefano, De Chiara Aldo, e Gaetano Manfredi. 2018. *Mafie e libere professioni. Come riconoscere e contrastare l'area grigia*. Roma: Donzelli.
- DIA (Direzione Investigativa Antimafia). 2021. *Relazione del Ministro dell'Interno al Parlamento sull'attività svolta e i risultati conseguiti. Secondo semestre*. <<https://>

- direzioneinvestigativaantimafia.interno.gov.it/wpcontent/uploads/2022/09/Relazione\_Sem\_II\_2021-1.pdf> (24/02/2024).
- Dickie, John. 2007. *Cosa Nostra. Storia della mafia siciliana*. Roma-Bari: Laterza.
- Dickie, John. 2012. *Onorate società. L'ascesa della mafia, della camorra e della 'ndrangheta*. Roma-Bari: Laterza.
- Eurispes. 2020. *Il Bingo nella crisi del gioco legale in Italia: rischi e prospettive dell'offerta più "social" della galassia gioco*.
- Falcone, Giovanni, in collaborazione con Marcelle Padovani. 1991. *Cose di Cosa Nostra*. Milano: Rizzoli.
- Fiasco, Maurizio. 2020. "Il gioco d'azzardo incontra il cigno nero. Problemi epistemologici e istituzionali." *Lirpa International Journal* 4: 116-46. [http://do.org/10.48237/LIJ\\_036](http://do.org/10.48237/LIJ_036)
- Gambetta, Diego. 1992. *La mafia siciliana. Un'industria della protezione privata*. Torino: Einaudi.
- Goodman, Robert. 1997. "The luck business: The devastating consequences and broken promises of America's gambling explosion." *Trends Organized Crime* 3: 45-6. <https://doi.org/10.1007/s12117-997-1184-y>
- Landesco, John. 1932. "Prohibition and crime." *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* 163: 120-29. <https://doi.org/10.1177/000271623216300113>
- Lupo, Salvatore. 2008. *Quando la mafia trovò l'America: storia di un intreccio intercontinentale, 1888-2008*. Torino: Einaudi.
- Lusthaus, Jonathan. 2018. *Industry of anonymity. Inside the business of cybercrime*. Cambridge: Harvard University Press.
- Mandolesi, Gabriele, Pelligra Vittorio, and Sara Rolando. 2022. "The gambling industry's corporate structure in a partially liberalised market." In *The global gambling industry*, edited by Janne Nikkinen, Virve Marionneau, and Michael Egerer, 11-25. Wiesbaden: Springer Gabler. <http://doi.org/10.1007/978-3-658-35635-4>
- Marionneau, Virve, Mandolesi Gabriele, Rolando Sara, and Janne Nikkinen. 2022. "Does the system matter? Surplus directed to society in monopolistic and license-based gambling provision." *Journal of Gambling Issues* 49: 68-89. <http://dx.doi.org/10.4309/jgi.2022.49.3>
- Matteucci, Nicola. 2022. "Il boom italiano del gioco d'azzardo: mercato, istituzioni e politiche." *Stato e Mercato* 2: 327-61. <https://dx.doi.org/10.1425/105233>
- Monnier, Marc. 1863. *La camorra: notizie storiche raccolte e documentate*. Firenze: Barbera.
- Pedroni, Marco. 2014. "The "banker" state and the "responsible" enterprises. Capital conversion strategies in the field of public legal gambling." *Rassegna Italiana di Sociologia* 1: 71-98. <<http://www.rivisteweb.it/doi/10.1423/76932>>.
- Pedroni, Marco, e Alice Scavarda. 2023. "Un'agenda di ricerca per la sociologia del gioco d'azzardo." *Quaderni di Teoria Sociale* 2: 155-82. <https://doi.org/10.57611/qts.v2i1.239>
- Picarella, Lorenzo. 2023. "La criminalità organizzata cibernetica. Il reato associativo tra mutamento sociale e giurisprudenziale." *Meridiana. Rivista di storia e scienze sociali* 106: 157-78. <http://doi.org/10.23744/5235>
- Reith, Gerda. 1999. *The age of chance. Gambling and western culture*. London: Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203978306>
- Reuter, Peter. 1983. *Disorganised crime. The economics of the visible hand*. Cambridge: Massachusetts Institute of Technology Press.
- Rolando, Sara, and Alice Scavarda. 2018. "Italian gambling regulation: justifications and counter-arguments." In *Gambling Policies in European Welfare States*, edited by

- Michael Egerer, Janne Nikkinen, and Virve Marionneau, 35-57. Cham-London: Palgrave Macmillan.
- Rolando, Sara, Scavarda Alice, Jarre Paolo, and Franca Beccaria. 2020. "The social debate about gambling regulation in Italy: an analysis of stakeholders' arguments." *International Gambling Studies* 20: 296-314. <https://doi.org/10.1080/14459795.2020.1737722>
- Scaglione, Attilio. 2012. "Illegal leisure, gioco d'azzardo, organizzazioni mafiose." In *Consumare/investire il tempo libero. Forme e pratiche del leisure time nella postmodernità*, a cura di Fabio M. Lo Verde, 137-56. Milano: Mondadori.
- Sciarrone, Rocco. 2009. *Mafie vecchie, mafie nuove. Radicamento ed espansione*. Roma: Donzelli.
- Sciarrone, Rocco, a cura di. 2011. *Alleanze nell'ombra. Mafie ed economie locali in Sicilia e nel Mezzogiorno*. Roma: Donzelli.
- Sciarrone, Rocco, e Luca Storti. 2019. *Le mafie nell'economia legale. Scambi, collusioni, azioni di contrasto*. Bologna: il Mulino.
- Sciarrone, Rocco, Esposito Federico, e Lorenzo Picarella. 2023. *Il gioco d'azzardo, lo Stato e le mafie*. Roma: Donzelli.
- Sulkunen, Pekka, et al. 2019. *Setting limits: gambling, science and public policy*. Oxford: Oxford University Press.
- Wall, David. 2015. "Dis-organised crime: towards a distributed model of the organisation of cybercrime." *The European Review of Organised Crime* 2: 71-90. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2677113>
- Young, Martin. 2010. "Gambling, capitalism and the State: towards a new dialectic of the risk society?" *Journal of Consumer Culture* 10: 254-73. <https://doi.org/10.1177/14695405103645>

Fonti giurisprudenziali [sotto-sezione]

- Trib. di Bari, Ordinanza di applicazione delle misure cautelari personali della custodia in carcere e degli arresti domiciliari e di parziale rigetto nei confronti di Vincenzo Anemolo più 48 del 09/12/2019.
- Trib. di Catania, Ordinanza di applicazione di misure cautelari personali nei confronti di Veronica Agnello più 94 del 20/11/2018.
- Trib. di Catania, Ordinanza di applicazione della misura coercitiva della custodia in carcere nei confronti di Vincenzo Abate più 335 del 29/01/2019.
- Trib. di Messina, Ordinanza di applicazione di misure cautelari nei confronti di Paolo Aloisio più 68 del 13/06/2016.
- Trib. di Messina, Ordinanza su richiesta di applicazione di misura cautelare personale nei confronti di Antonio Caruso più 10 del 03/11/2017.
- Trib. di Messina, Ordinanza di applicazione di misure cautelari personali nei confronti di Antonio Lipari più 12 del 19/10/2018.
- Trib. di Napoli, Ordinanza di custodia cautelare a carico di Germano Acunzo più 86 del 16/04/2009.
- Trib. di Palermo, Ordinanza applicativa di misure cautelari di natura personale e reale nei confronti di Pietro Abbagnato più 104 del 27/04/2020.
- Trib. di Potenza, Ordinanza di applicazione di misure cautelari personali e reali nei confronti di Nicolino Grande Aracri più 20 del 23/03/2017.
- Trib. di Reggio Calabria, Ordinanza di applicazione di misura cautelare nei confronti di Mario Gennaro più 127 del 13/07/2015.
- Trib. di Reggio Calabria 2018, Fermo del Pubblico Ministero di indiziati di delitto e sequestro preventivo d'urgenza nei confronti di Carmelo Ficara più 10 del 05/04/2018.

Trib. di Roma, Ordinanza di misure cautelari nei confronti di Salvatore Nicitra più 40 del 28/12/2019.

Trib. di Torino, Richiesta di applicazione della misura cautelare della custodia in carcere nei confronti di Giuseppe Belfiore più 12 del 18/07/2009.

Trib. di Torino 2011, Ordinanza di applicazione della misura cautelare in carcere nei confronti di Nicodemo Agostino più 190 del 31/05/2011.

Trib. di Torino 2017, Sentenza di primo grado con rito abbreviato nei confronti di Adolfo Crea più 25 del 7/11/2017.

### III SEZIONE

Diritto e regolazione





# Giuoco con vincita di denaro e Costituzione: spunti introduttivi

Mario Perini

**Abstract:** The purpose of this contribution is to identify the areas of constitutional law in which legislation and jurisprudence have interpreted the phenomenon of gambling. Given the increasing frequency of interventions by the Constitutional Court, it seems ever more useful and necessary to outline at least the essential elements of the jurisprudential development on the subject, also contextualizing it in relation to the evolution of legislation in the sector.

**Keywords:** Gambling, constitution, constitutional justice

**Sommario:** 1. Giuoco e diritto costituzionale 145; 2. La giurisprudenza costituzionale della prima fase: limiti al giuoco in funzione di sicurezza e ordine pubblici 146; 3. La giurisprudenza costituzionale della seconda fase: la deregolamentazione del giuoco e la sua progressiva 'liberalizzazione' 153; 4. La giurisprudenza costituzionale della terza fase: il giuoco come fondamentale risorsa per il bilancio statale 156; 5. La giurisprudenza costituzionale della quarta fase: le conseguenze della diffusione del giuoco come problema socio-sanitario 160; 6. Qualche considerazione d'insieme 176; Riferimenti bibliografici 179

## 1. Giuoco e diritto costituzionale

Nonostante il tema del giuoco con vincita di denaro e delle conseguenze individuali e sociali dello stesso siano stati oggetto di approfondimento da parte di molteplici settori del diritto<sup>1</sup> e solo sporadicamente del diritto costituziona-

<sup>1</sup> L'elenco sarebbe assai lungo e, solo per dare un affresco di massima, si potrebbe richiamare: il diritto amministrativo (nei suoi diversi settori della sicurezza e dell'ordine, come ad esempio artt. 86, 110, TULPS; della legislazione sanitaria nazionale, come ad esempio, art. 7, d.l. n. 158/2012, art. 1, comma 133, l. n. 190/2014, e regionale, come ad esempio l. R. Toscana nn. 57/2013 e 4/2018, l. R. Piemonte n. 19/2021; della disciplina urbanistica, come ad esempio art. 20, comma 3, lett. a, l. R. Veneto n. 6/2015, e art. 54, l. R. Veneto n. 30/2016; delle discipline concessorie e regolatorie, come ad esempio l. n. 315/1942, d.lgs. n. 496/1948, l. n. 722/1955, l. n. 528/1982, d.p.r. n. 303/1990, art. 16, l. n. 133/1999, art. 12, l. n. 383/2001, d.p.r. n. 33/2002, art. 1, comma 90, l. n. 296/2006, art. 2, comma 3, d.l. n. 138/2011, e, da ultimo, d.lgs. n. 41/2024); il diritto penale (reati specifici legati al giuoco d'azzardo, come ad es. artt. 718-723, c.p., artt. 1 e 4, l. n. 401/1989, art. 25 *quaterdecies*, l. n. 231/2001; e reati comuni comunque connessi a tali attività); il diritto civile (specifiche previsioni relative al giuoco, come

Mario Perini, University of Siena, Italy, [mario.perini@unisi.it](mailto:mario.perini@unisi.it), 0000-0001-7238-2333

Referee List (DOI 10.36253/fup\_referee\_list)

FUP Best Practice in Scholarly Publishing (DOI 10.36253/fup\_best\_practice)

Mario Perini, *Giuoco con vincita di denaro e Costituzione: spunti introduttivi*, © Author(s), CC BY-SA 4.0, DOI 10.36253/979-12-215-0444-6.14, in Mario Perini (edited by), *Il giuoco d'azzardo: una prospettiva multidisciplinare. Atti del convegno tenutosi presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Siena il 1° dicembre 2023*, pp. 145-183, 2024, published by Firenze University Press and USiena PRESS, ISBN 979-12-215-0444-6, DOI 10.36253/979-12-215-0444-6

le, sono ormai maturi i tempi per fornire alcuni spunti ricostruttivi generali sui principali intrecci tra questo fenomeno e la nostra Carta.

Sebbene, infatti, la dottrina costituzionalistica, con importanti eccezioni, abbia lasciato il campo dell'esame giuridico del fenomeno ad altre discipline, risultano ormai piuttosto frequenti gli interventi della Consulta espressamente dedicati al tema, nelle sue diverse sfaccettature costituzionali.

Con queste note, non vi è alcuna intenzione di offrire una ricostruzione complessiva ed esaustiva del tema, ma solo quella di individuare quei settori della Costituzione alla luce dei quali la legislazione e la giurisprudenza hanno letto il fenomeno del giuoco con vincita di denaro, nella speranza che qualcuno possa cogliere questi spunti per approfondire debitamente le diverse tematiche emerse.

Proprio alla luce dei sempre più frequenti interventi della Corte costituzionale, parrebbe utile fare il punto sullo sviluppo giurisprudenziale sul tema, contestualizzandolo rispetto all'evoluzione della normativa del settore. Questa analisi permetterà di individuare quattro principali fasi nelle quali emergono distinti principi e valori costituzionali.

## 2. La giurisprudenza costituzionale della prima fase: limiti al giuoco in funzione di sicurezza e ordine pubblici

La vicenda esaminata nella prima decisione della Consulta in materia evidenzia molto bene quale fosse la principale problematica che il gioco d'azzardo ha posto fino a pochi decenni fa nell'Italia repubblicana: le case da giuoco autorizzate.

Siamo in quella prima fase storica della disciplina repubblicana del giuoco con vincita di denaro, non molto dissimile da quella del precedente ordinamento, in cui il gioco è fortemente limitato e disincentivato, sottoposto a stringenti limiti penali e controlli di polizia e riservato allo Stato centrale<sup>2</sup>. Nel corso di questo periodo, i divieti vengono ulteriormente rafforzati, se si pensa ad esempio alla legge n. 507/1965, con cui si proibiscono anche i giuochi a ripetizione e prolungamento di partita (*flipper*). L'unico valore costituzionale a cui si ispira la normativa è quello dell'ordine e della sicurezza pubblici, nonostante, come si

ad esempio la disciplina dei contratti aleatori ex art. 1469, c.c., o quella dell'azione in caso di giuochi e scommesse ex art. 1933, c.c.; e discipline frequentemente applicate con riferimento a fenomeni di giuoco d'azzardo, come ad esempio l'amministrazione di sostegno di cui agli artt. 303 ss., c.c., il sovraindebitamento di cui alla l. n. 3/2012); il diritto tributario (come ad esempio d.lgs. n. 504/1998); il diritto contabile (come ad esempio art. 12, d.l. n. 39/2009). Se poi si dà un breve e sommario sguardo alla giurisprudenza comune, utilizzando la banca dati *Foroplus* e limitandosi alle decisioni pubblicate, escludendo le massime e dunque approssimando necessariamente per difetto i risultati, si nota la crescente attenzione alle tematiche legate al giuoco con vincita di denaro in ognuno di questi settori. Limitandosi ai giudici di vertice, ad oggi, si reperiscono 285 decisioni del Consiglio di Stato; 252 decisioni della Cassazione civile; 513 decisioni della Cassazione penale; 25 decisioni della Corte dei conti. Se si svolge analoga ricerca sulla banca dati *One Legale* di Wolters Kluwer il risultato è ancora maggiore: 339 Cassazione civile; 1781 Cassazione penale; 530 Consiglio di Stato.

<sup>2</sup> Art. 1, d.lgs. n. 496/1948.

dirà, sempre più forti spinte vengono dalla realtà sociale ed economica ad ampliare le possibilità di giuoco.

Con la sentenza n. 50 del 1959, la Corte esamina il decreto-legge (*sic!*) della Regione siciliana 1° luglio 1959, n. 1, con cui, in sostanza, si permette l'apertura di un nuovo casinò a Taormina al fine di risollevare la disastrosa economia di quella città. I motivi dell'incostituzionalità del provvedimento siciliano attengono unicamente alla sua forma (appunto, decreto-legge *regionale*), inammissibile nel nostro ordinamento, ma la vicenda è assolutamente emblematica di quale fossero allora le questioni di maggiore rilevanza ordinamentale legate al giuoco, vale a dire i divieti di esercizio dell'azzardo fissati dall'art. 718, c.p., e dagli artt. 86 e 110, TULPS, nonché le 4 eccezioni previste per i casinò di Sanremo, Venezia, Campione e Saint-Vincent.

Anche la successiva e coeva sentenza n. 58/1959, riguarda la medesima vicenda, sotto diverso profilo costituzionale. Si tratta di due conflitti intersoggettivi, riuniti in unico giudizio, che vedono contrapposti lo Stato e la Regione siciliana sempre in merito all'apertura di un casinò a Taormina. Per quanto qua interessa, la Corte annulla i provvedimenti regionali in quanto «non spetta alla Regione siciliana emanare provvedimenti in materia di giuochi d'azzardo in deroga a norme penali» (Corte cost. n. 58/1959).

Sempre questa vicenda è alla base della successiva sentenza n. 23/1961<sup>3</sup>, con cui la Corte risolve un nuovo conflitto fra enti originato dall'impugnazione da parte dello Stato di un nuovo provvedimento regionale con cui si autorizza l'esercizio di un casinò a Taormina. Il ricorso viene accolto sempre in base alla considerazione che si tratti di «una materia riservata alle leggi dello Stato» (Corte cost. n. 23/1961, par. 4, considerato in diritto).

Ancora legata al tentativo della Regione Sicilia di istituire un casinò a Taormina è la successiva sentenza n. 3/1962, ennesimo conflitto intersoggettivo tra Stato e Regione che si conclude, però, con una cessazione della materia del contendere, avendo la Regione annullato il provvedimento all'origine della controversia.

Nella successiva sentenza 125/1963<sup>4</sup>, inizia ad intravedersi quello che costituirà, qualche decennio più tardi, una delle attività ludiche più diffuse, non solo nella sua versione 'aleatoria': gli «apparecchi, meccanismi o congegni automatici da giuoco o da trattenimento di qualsiasi specie», vietati, nei locali pubblici o aperti al pubblico, in via generale dall'art. 110, TULPS. Il giudice *a quo* ritiene che tale divieto generalizzato, inclusivo anche di giuochi automatici non d'azzardo, fosse in contrasto con l'art. 41, Cost., uno dei valori che, vedremo, saranno proprio alla base della futura disciplina in tema di giuoco. La Corte introduce una distinzione che avrà molto peso nella successiva evoluzione economica e

<sup>3</sup> Su cui cfr. De Fina 1961.

<sup>4</sup> Su cui cfr. Montel e De La Forest 1964. Le successive ordinanze nn. 139/1963 e 158/1963 in tema di giuoco d'azzardo, entrambe aventi ad oggetto l'art. 110 TULPS, sono dichiarazioni di manifesta infondatezza per aver la Corte già dichiarato l'incostituzionalità, nel senso richiesto dai giudici *a quo*, con la sent. n. 125/1963.

normativa del settore e che, entro certi aspetti, anticipa anche quella che sarà la scala di valutazione del *gambling* nel DSM-5<sup>5</sup>. Secondo la Corte, infatti, il contrasto con l'utilità sociale, nei termini che si dirà, riguarda «solo quegli apparecchi o quei congegni che subordinano lo svago alla loro utilizzazione come mezzo di giuoco o di scommesse»; mentre non può impedire la fabbricazione, il noleggio e l'utilizzo di «altri che offrono soltanto svago o divertimento, e cioè che in nessun caso possono stimolare attività riprovevoli». Essa, dunque, dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 110, TUPLS, «nella parte in cui fanno divieto di concedere licenze per l'uso, nei luoghi pubblici o aperti al pubblico, di apparecchi o di congegni automatici di puro trattenimento, senza cioè alcuna possibilità di dar luogo a giuoco o a scommesse» (Corte cost. n. 125/1963).

La Corte individua per la prima volta la *ratio* della disciplina del TULPS, e del connesso divieto penalistico, nel «prevenire reati; tutelare le libertà cui accenna l'art. 41 della Costituzione, messe in pericolo dal diffondersi di quei reati; impedire che la dignità umana ricevesse offesa dallo sterile impiego dell'autonomia individuale» (Corte cost. n. 125/1963, par. 2, considerato in diritto). Sarebbero introdursi nell'orizzonte costituzionalistico del giuoco anche altri due valori, accanto a quello della sicurezza e dell'ordine pubblici tradizionali: la libertà di iniziativa economica e lo «sterile impiego dell'autonomia individuale», quest'ultima, si suppone, ricavabile dell'art. 41, comma 2, Cost., ma anche dagli artt. 2 e 4, Cost.

Se, però, si legge complessivamente la motivazione della Corte, non sfugge che in verità ci si muove sempre nell'alveo tradizionale della sicurezza ed ordine pubblici, vale a dire, nelle parole della Corte, della «moralità pubblica che si è intesa salvaguardare» (Corte cost. n. 125/1963, par. 2, considerato in diritto), al fine di vietare apparecchi che possono stimolare attività «riprovevoli». Nulla in contrario, invece, per quegli altri diversi meccanismi che danno una «onesta» ricreazione (Corte cost. n. 125/1963, par. 3, considerato in diritto). Il fulcro dell'argomentazione, anche se nuovi spunti sono introdotti, sembra ruotare attorno alla morale pubblica, come limite all'autonomia individuale e all'iniziativa economica.

È assai opportuno sottolineare che la Corte, in questa fase e coerentemente con la normativa vigente, esprime un chiaro e netto giudizio di disvalore nei confronti del giuoco con vincita di denaro, qualificandolo «attività riprovevole». Non passeranno molti anni che si assisterà ad un completo capovolgimento di questa valutazione.

Con la sentenza n. 87/1965, la Corte torna ancora una volta sulla *vexata quaestio* del casinò di Taormina<sup>6</sup>. Si tratta di due giudizi riuniti, un conflitto intersoggettivo e un giudizio in via d'azione, che però si risolvono con una cessazione della materia del contendere, per aver la Regione Sicilia eliminato i provvedimenti impugnati.

<sup>5</sup> Si fa riferimento alla distinzione tra: «Giuoco informale e ricreativo», «Giuoco problematico» e «Giuoco patologico». Cfr. American Psychiatric Association 2013.

<sup>6</sup> Su cui cfr. Chieppa 1965. Sempre sul casinò di Taormina, il conflitto intersoggettivo risolto nel senso della cessazione della materia del contendere con sent. 117/1967.

Il contenuto della successiva sentenza n. 88/1968<sup>7</sup> non sembra, a prima vista, particolarmente interessante. Si tratta, infatti, di un giudizio incidentale nel quale si contesta il dovere di esporre nei locali pubblici «*la tabella dei giuochi d'azzardo e di quelli vietati dal questore*» (Corte cost., n. 88/1968). Secondo il giudice *a quo* la tabella in sé rappresenterebbe una violazione del principio di riserva assoluta di legge di cui all'art. 25, Cost., andando a integrare discrezionalmente il precetto penale. La Corte, correttamente, evidenzia che ciò che rileva nel giudizio *a quo* non è il contenuto della tabella, ma bensì l'obbligo di esporla (un 'obbligo di fare'), che è specificamente previsto dalla normativa primaria, senza dunque che possa ravvisarsi alcuna violazione dell'art. 25, Cost. La sentenza, piuttosto, interessa perché, per la seconda volta, una vicenda giunta all'attenzione della Corte chiama (indirettamente) in causa la libertà di iniziativa economica, in questo caso, però, senza richiamarla espressamente. La Corte, argomentativamente, si muove sempre nel familiare recinto della sicurezza e dell'ordine pubblici, ma fuori vi è una realtà in progressivo cambiamento che non mancherà, nei decenni successivi, di irrompere nella legislazione e nella stessa giurisprudenza costituzionale.

La successiva sentenza n. 12/1970<sup>8</sup> prende in esame il divieto, introdotto nel 1965, con una modifica dell'art. 110, TULPS, per apparecchi a 'ripetizione' e a 'prolungamento' di partita, vale a dire i *flipper*. La Corte riconferma il suo precedente del 1963 e ritiene coerente il nuovo divieto in quanto gli apparecchi a ripetizione o prolungamento di partita non costituiscono mero «svago o divertimento», ma vero e proprio giuoco vietato: lo 'svago', in questi apparecchi, «è conseguibile solo attraverso il compimento di un'attività di giuoco o di scommessa» (Corte cost., n. 12/1970, par. 4, considerato in diritto). La Consulta si muove sempre nell'ambito della familiare moralità pubblica, ma si vede costretta a spendere molti più argomenti rispetto al recente passato (Corte cost., n. 125/1963) per rigettare la questione sollevata in riferimento all'art. 41, Cost. Questo potrebbe indicare che, là fuori, nella realtà economica e sociale, qualcosa stia cambiando e sempre più spesso la disciplina del giuoco fondata sul divieto generalizzato non sia più così condivisa.

In questa sentenza, come in quella del 1963, ricompare il riferimento, tra i valori costituzionali che la disciplina sul giuoco tende a salvaguardare, quello che «i cittadini ed in particolare i giovani non diano vita a situazioni o comportamenti (perdita di tempo e di denaro, dedizione all'ozio, vita in comune con persone disponibili anche per attività moralmente e socialmente riprovevoli, ecc.) non del tutto compatibili con il rispetto della stessa dignità umana» (Corte cost., n. 12/1970, par. 5, considerato in diritto). E anche in questa occasione sembra che l'argomentazione sia riconducibile all'art. 41, comma 2, Cost.

Una conferma (indiretta) che, in questa fase, la disciplina del giuoco ruoti sempre fermamente attorno ai valori della sicurezza e ordine pubblico, viene dalla

<sup>7</sup> Su cui, cfr. Pioletti 1968.

<sup>8</sup> Su cui cfr. Ferrato 1970.

coeva sentenza n. 144/1970, nella quale si esaminano le norme del TULPS (artt. 108, 109 e 145) che impongono agli albergatori e affittacamere di fare preventiva dichiarazione all'autorità locale di pubblica sicurezza circa l'identità degli ospiti e di annotarne le generalità. La Corte giustifica, tra l'altro, queste previsioni richiamando quella che essa ritiene essere la *ratio* contenuta nell'art. 108, comma 3, TULPS, allora vigente: evitare che in quei locali si svolga, tra l'altro, il gioco d'azzardo (Corte cost. n. 144/1970, par. 2, considerato in diritto).

Con la sentenza n. 80/1972, la Corte in due risicatissimi paragrafi si disfa di altra questione di costituzionalità avente ad oggetto le norme penali incriminatrici del gioco d'azzardo (artt. 718 e 720, c.p.) per violazione del principio di eguaglianza, tra coloro che pongono in essere quei comportamenti vietati in qualsiasi parte del territorio nazionale e coloro che lo fanno nei Comuni di Venezia, San Remo e Campione d'Italia. Certamente, la stringatezza della motivazione dipende anche dal rilevato *aberratio ictus* del giudice *a quo* che, invece di impugnare le norme eccezionali che autorizzano il gioco d'azzardo in quei Comuni, impugna le regole penali generali ed astratte. D'altronde, non è possibile non rilevare che limitarsi a soli due paragrafi, di due righe ciascuno, per giustificare il rigetto indica chiaramente che la Corte ritiene di muoversi in un contesto assolutamente assodato e in un quadro normativo assolutamente stabile.

La successiva ordinanza n. 87/1972, di restituzione degli atti al giudice *a quo* e dunque apparentemente di rilievo scarso o nullo nella tematica in oggetto, evidenzia però un'interessante prospettiva che tanto peso avrà nel seguito della disciplina sul gioco. La vicenda oggetto del giudizio, infatti, aveva a che fare con norme in materia di 'assestamento di bilancio' del Comune di San Remo (art. 1, comma 1, d.l. n. 2448/1927), e delle decisioni dell'ente locale di utilizzare le funzioni concessorie relative al gioco d'azzardo proprio per risolvere criticità economiche di rilievo locale. Dal punto di vista giurisprudenziale, nessuna novità o nessun rilievo particolare, ma la vicenda mostra bene come nella società e nella realtà economica e istituzionale il gioco inizia ad essere percepito come strumento utilizzabile in funzione delle criticità finanziarie pubbliche (degli enti locali, nel caso di specie). Anche in tale vicenda, la realtà emergente sembra anticipare futuri sviluppi della normativa in materia.

Con la sentenza n. 113/1972 viene nuovamente posta all'attenzione della Corte la questione (già affrontata con la precedente sentenza n. 88/1968) circa la violazione della riserva assoluta di legge in materia penale disposta dall'art. 25, Cost., a causa della mancata completa predeterminazione delle attività vietate (giochi d'azzardo e non d'azzardo) dagli artt. 723, c.p., e 110, TUPS<sup>9</sup>. La questione, cioè, è quella ben nota al diritto penale costituzionale: le norme penali in bianco<sup>10</sup>. La Corte qua conferma il suo orientamento, peraltro non privo di ondeggiamenti, secondo cui «gli atti e i provvedimenti amministrativi [a carattere meramente

<sup>9</sup> Conferma di questa sentenza si ha, successivamente, anche nella decisione n. 278/1988 (par. 5, considerato in diritto).

<sup>10</sup> Su cui cfr. ad es. Ronco 2007, 40; D'Amico e Arconzo 2006.

tecnico], connessi a precetti penali posti a garanzia della loro osservanza, sono da ritenere legittime manifestazioni dell'attività normativa dell'amministrazione: per cui il precetto penale risulta costituito dalla generica imposizione di obbedienza a quegli atti e provvedimenti» (Corte cost., n. 113/1972, par. 2, considerato in diritto)<sup>11</sup>. La sentenza viene ulteriormente e armonicamente ad inserirsi nel quadro consolidato di questa fase della disciplina del giuoco, tutto incentrato sul divieto penale e sulla tutela del valore dell'ordine e sicurezza pubblici.

La sentenza n. 126/1972 va unicamente ricordata in quanto il giuoco d'azzardo è richiamato dal giudice *a quo* come *tertium comparationis* per affermare la violazione dell'art. 3, Cost., da parte dell'art. 236, ult. comma, c.p.p., in quanto esso dispone l'arresto facoltativo in flagranza per il reato di ubriachezza (art. 688, comma 1, c.p.), mentre non lo prevede per contravvenzioni più gravi come, appunto, l'esercizio di giuochi d'azzardo (art. 718, c.p.). Ancora una volta, ciò mostra quanto, nell'opinione giudiziale comune, non solo il divieto penale per l'azzardo non ponga problemi, ma neppure la specifica regolamentazione processuale piuttosto rigorosa (arresto facoltativo in flagranza).

Ben diversa prospettiva è quella avanzata dal giudice *a quo* nel giudizio deciso, «con insolita celerità»<sup>12</sup>, dalla successiva ordinanza n. 90/1973. È indicativo che il giudizio sia sollevato da un Pretore, dunque, probabilmente da un 'giovane' magistrato sensibile ai nuovi valori costituzionali e all'evoluzione socioeconomica del paese, per il quale non si riesce a comprendere come sia costituzionalmente giustificabile che possano coesistere «norme che puniscono i giuocatori d'osteria» con altra che «autorizza invece l'apertura di casinò (per non parlare delle lotterie nazionali gestite dal ministero delle finanze)»<sup>13</sup>. La Corte, nella prospettiva monodimensionale della sicurezza e ordine pubblici, si limita a dichiarare la manifesta inammissibilità, per la questione principale<sup>14</sup>, e la manifesta infondatezza, per quella sollevata in via subordinata<sup>15</sup>. La prospettiva monodimensionale della Corte, che è anche quella della legislazione in questa prima fase, inizia a suscitare forte insofferenza per una sua sempre più palese incoerenza con l'assetto costituzionale.

Con la sentenza n. 237/1975, continua questo «braccio di ferro tra la Corte costituzionale e i Pretori»<sup>16</sup>, per i quali il principio di uguaglianza risulterebbe violato

<sup>11</sup> Aggiungendo, nello stesso paragrafo, che il precetto dell'art. 25, Cost., non risulta violato «quando sia una legge (o un atto equiparato) dello Stato - non importa se proprio la medesima legge che prevede la sanzione penale o un'altra legge - a indicare con sufficiente specificazione i presupposti, i caratteri, il contenuto e i limiti dei provvedimenti dell'autorità non legislativa, alla trasgressione dei quali deve seguire la pena».

<sup>12</sup> Così Pizzorusso 1973, 2636.

<sup>13</sup> Ibidem.

<sup>14</sup> Per irrilevanza, con riferimento alle norme che consentono l'organizzazione e la partecipazione al gioco d'azzardo rispettivamente nelle case da gioco di Venezia, di San Remo e di Campione d'Italia, che non trovano applicazione nel giudizio *a quo*.

<sup>15</sup> Relativamente agli artt. 718 e 720, c.p., per essere la Corte già intervenuta in merito con dichiarazione di infondatezza (sent. n. 80/1972) e manifesta infondatezza (ord. n. 194/1972).

<sup>16</sup> Così Pizzorusso 1973, 2636.



«sotto il profilo che la diversa disciplina normativa stabilita dal legislatore in tema di gioco a seconda la natura dei soggetti che ad esso partecipano o dei soggetti ai quali viene riconosciuta la facoltà di esercitarlo o di organizzarlo, non troverebbe valida giustificazione» (Corte cost., n. 237/1975, par. 1, ritenuto in fatto). Molteplici questioni sono sollevate da tre diversi pretori censurando la disciplina del giuoco alla luce dei precetti costituzionali già richiamati in altre pronunce: oltre all'art. 3, l'art. 41 (sulla libertà di iniziativa economica), gli artt. 14, 17 e 18. Quello che colpisce è, ancora una volta, la stringatezza della motivazione della Corte nel rigettare le questioni. La parte della motivazione relativa alla pretesa violazione degli artt. 14, 17 e 18 (par. 7, considerato in diritto) è talmente sintetica da risultare quasi oscura nel suo esatto significato. Quella relativa alla violazione dell'art. 41, Cost., non lo è solo perché vi è un rinvio a precedenti decisioni, più ampiamente motivate. L'unico (minimo) sforzo da parte della Corte di allontanarsi dalla sua prospettiva monodimensionale appiattita su ordine e sicurezza pubblici riguarda proprio la pretesa violazione dell'art. 3 sotto il profilo della disparità di trattamento tra chi tiene o agevola un giuoco d'azzardo (punito dall'art. 718, c.p.) e chi comunque tiene o agevola un giuoco qualsivoglia (non punito in forza del combinato disposto degli artt. 718 e 721, c.p.). Se è pur vero che qualsiasi giuoco, in quanto tale, ha un qualche margine di aleatorietà e può sempre comportare il fine di lucro, essendo dunque potenzialmente riconducibile alla definizione di 'azzardo' ex art. 721, c.p., d'altronde la Corte ha 'giuoco' facile a sostenere che si tratta di situazioni obiettivamente diverse che pertanto meritano trattamenti distinti.

La sentenza n. 152/1985 costituisce idealmente il perfetto completamento di questa prima fase storica dell'evoluzione del giuoco d'azzardo, ma al tempo stesso apre, altrettanto simbolicamente, la strada alla seconda epoca della regolazione repubblicana<sup>17</sup>.

Per la prima volta sono censurate diverse disposizioni legislative, di periodi storici distinti, dalle quali si fa discendere l'autorizzazione alle 4 case da giuoco italiane<sup>18</sup>. Essa rappresenta l'apice massimo di sviluppo della precedente giurisprudenza, in quanto l'oggetto del contendere è sempre quello del divieto, di ordine pubblico, di tenere giuoco con vincita di denaro, penalmente sanzionato, e le eccezionali deroghe previste per i 4 casinò italiani. Le norme costituzionali invocate sono sempre le stesse: l'art. 3, comma 1 (uguaglianza), e l'art. 25, comma 2 (riserva di legge in materia penale), e la Consulta respinge tutte le questioni, sia in base a profili processuali sia sostanziali.

Allo stesso tempo, però, si notano nella sentenza degli importanti cambiamenti di prospettiva da parte della giurisprudenza costituzionale che anticipano, sotto diversi profili, la futura fase storica.

<sup>17</sup> Su questa sentenza cfr. ad es. Abbamonte 1990. Conferma di questa sentenza si trova anche nella successiva ord. n. 140/1988.

<sup>18</sup> Nelle parole della Consulta, «questa Corte, mentre è messa in grado di esaminare per la prima volta profili di legittimità costituzionale che riguardano le case da gioco aperte nel nostro Paese», par. 6, considerato in diritto.

La Corte anzitutto assume un atteggiamento decisamente critico verso la legislazione in vigore, tanto da rilevare che «in realtà, sia i provvedimenti legislativi che dettero luogo all'apertura delle case da gioco di Sanremo, di Campione e di Venezia sia le leggi 6 dicembre 1971, n. 1065 e 26 novembre 1981, n. 690 (in tema di ordinamento finanziario della Valle d'Aosta) offrono il fianco alla critica per le formule a dir poco reticenti cui tutte fanno ricorso» (Corte cost., n. 152/1985, par. 5, considerato in diritto). La sentenza, evidenziando che «la situazione normativa formatasi a partire dal 1927 è contrassegnata da un massimo di disorganicità», si chiude con un incisivo monito al legislatore nazionale affinché «in tempi ragionevoli» intervenga con una «organica previsione normativa su scala nazionale» e sia così soddisfatta «la necessità di una legislazione organica che nazionalizzi l'intero settore» (Corte cost., n. 152/1985, par. 6, considerato in diritto).

Vi è, peraltro, un altro profilo di novità che traspare nella decisione costituzionale. Mentre, infatti, in passato la Corte ha sempre giustificato la disciplina del giuoco<sup>19</sup> sulla base dei valori dell'ordine e sicurezza pubblici, in questa sentenza si riconosce chiaramente e inequivocabilmente che vi sia un altro valore costituzionale coinvolto, cioè quello delle finanze pubbliche. Si riconosce che ragioni giustificative della disciplina allora in vigore possono legittimamente consistere nel «sovvenire alle finanze di comuni o regioni ritenute dal legislatore particolarmente qualificate dal punto di vista turistico e dalla situazione di dissesto finanziario» (Corte cost., n. 152/1985, par. 5, considerato in diritto)<sup>20</sup>. È stato ovviamente il legislatore che negli anni precedenti ha normato la materia in modo tale da utilizzare, in parte, i proventi dei casinò a fini di sostegno delle finanze pubbliche (locali o regionali)<sup>21</sup>, ma è la Corte che con questa sentenza riconosce ufficialmente la legittimità di tale scelta e di tale finalità, alla luce della Costituzione.

Per qualche anno ancora, continua sia il «*braccio di ferro tra la Corte costituzionale e i Pretori*» (Pizzorusso 1973, 2636) sia il tentativo di censurare la disciplina in materia di giuoco d'azzardo rispetto agli artt. 3 e 25, Cost. sia l'ormai consolidata posizione della Corte in merito<sup>22</sup>.

### 3. La giurisprudenza costituzionale della seconda fase: la deregolamentazione del giuoco e la sua progressiva 'liberalizzazione'

Inizia la seconda fase storica del giuoco con vincita di denaro nell'Italia repubblicana che si apre con la grave crisi valutaria e finanziaria del 1992 e porta alla diffusione di sempre nuove forme di giuoco con lo scopo di utilizzare i proventi come risorsa di bilancio. È la fase in cui sono introdotte nuove offerte di

<sup>19</sup> Sia quella che pone i divieti sia quella derogatoria per i casinò.

<sup>20</sup> Sul punto specifico cfr. Brancasi 1985.

<sup>21</sup> Cfr. ad es. art. 2, l. n. 1065/1971; art. 1, l. n. 690/1981.

<sup>22</sup> Cfr. ad es. decisioni nn. 140/1988, 543/1988, 520/1991, 103/1992, 236/1995, 360/1997 (qua è un Tribunale a sollevare la questione).

giuoco e nuovi giuochi molto popolari<sup>23</sup>, nonché sono rilasciate nuove concessioni a privati. Accanto alla sicurezza e all'ordine pubblici, si affianca il valore del pareggio tra entrate ed uscite (art. 81, comma 3, Cost., nella versione originaria) che si evolverà, con la riforma costituzionale del 2012, nell'«equilibrio di bilancio» (art. 81, comma 1, Cost. vigente).

In questa fase storica, si pongono le basi e si avvia una sostanziale 'liberalizzazione' del settore, non solo introducendo innumerevoli nuove tipologie di giuoco lecito, ma soprattutto spalancando la porta ai privati<sup>24</sup>.

È importante rilevare che la prima decisione significativa di questa seconda fase, la n. 291/2001, si inquadri perfettamente nello 'spirito dei tempi'. La questione, sollevata dal TAR Sicilia si origina dall'impugnazione del decreto del Ministro dell'Interno con cui si è negato al Comune di Taormina l'autorizzazione ad istituire una casa da giuoco, in quanto il Ministro ritiene di non essere titolare del relativo potere autorizzatorio. Il TAR impugna quella varia, generica e dispersa normativa primaria che già in passato<sup>25</sup> si è considerato contenere il titolo abilitativo all'esercizio dei 4 casinò italiani. Per un verso il quadro pare sempre lo stesso della prima fase storica – quello dell'ordine e della sicurezza pubblici, arricchito, secondo gli ultimi sviluppi, dal riferimento alle «esigenze di natura finanziaria» degli enti pubblici –, ma la prospettiva è completamente mutata, anzi si potrebbe dire radicalmente capovolta, pur richiamando analoghi parametri costituzionali del passato (art. 3, Cost.). Mentre in passato i giudici comuni, nell'interesse dell'uguaglianza dei cittadini e a tutela della loro sicurezza, censuravano la disparità di trattamento tra chi svolgeva il giuoco d'azzardo in alcune specifiche località del paese e tutti gli altri, ora il giudice *a quo* agisce per ottenere la possibilità di aprire nuovi casinò, sempre, però alla luce del principio di uguaglianza formale (art. 3, comma 1, Cost.). Questa volta, l'art. 3 è invocato nella prospettiva inversa di permettere a chiunque di ottenere il trattamento derogatorio previsto dalla legislazione eccezionale che abilita in alcuni comuni italiani il giuoco d'azzardo. A sostegno di questa tesi, il giudice *a quo* richiama, tra gli altri, il secondo comma dell'art. 3 della Costituzione, al fine di giustificare, nell'interesse delle comunità locali, un superamento delle disuguaglianze di fatto attraverso l'incremento turistico, lo sviluppo economico-sociale e la piena occupazione che deriverebbero dalla possibilità di autorizzare nuove case da giuoco. Altro parametro invocato è quello dell'art. 41, Cost., in quanto il regime derogatorio abilitante i 4 casinò violerebbe arbitrariamente la libertà d'iniziativa economica di tutti gli altri soggetti dell'ordinamento. È altrettanto significativo che nelle argomentazioni del giudice comune si richiamino, con agganci costituzionali distinti (art. 3, comma 2; art. 4; art. 5, Cost.), le esigenze di 'risanamento dei bilanci' pubblici.

<sup>23</sup> Si pensi al gratta e vinci disciplinato dal Ministero delle Finanze con d. m. 12 febbraio 1991, n. 183.

<sup>24</sup> Su questo processo, anche in ottica comparata, cfr. ad es. Calvosa 2017; con taglio costituzionalistico, cfr. ad es. Pizzolato 2017, 15 ss.

<sup>25</sup> Cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 152/1985.

La Corte respinge la questione attraverso argomenti processuali: l'irrilevanza dovuta alla natura cautelare del giudizio, in cui è stata sollevata la questione e che non permetterebbe comunque di utilizzare al TAR l'eventuale norma aggiunta dalla Corte; l'inammissibilità della richiesta di addizione normativa non 'a rime obbligate'. Anche in questo caso, però, la Corte conclude con un monito al legislatore; anzi, essendo ormai trascorsi molti anni dal precedente monito del 1985 in cui si richiedeva di intervenire 'in tempi ragionevoli', adesso diviene ormai «*improrogabile [...] un intervento legislativo, non essendo più giustificabile un sistema normativo ormai superato e sotto diversi profili incoerente rispetto all'attuale quadro costituzionale*» (Corte cost., n. 291/2001, par. 4, considerato in diritto).

La sentenza fa emergere tutte le nuove problematiche di questa seconda fase dell'evoluzione del giuoco con vincita di denaro nell'Italia repubblicana e, soprattutto, la nuova prospettiva che inizia a diffondersi nella società, grazie alle innovazioni legislative introdotte dal 1992. Il giuoco è sempre meno percepito come problema di ordine e sicurezza pubblici. La sua sempre più ampia diffusione legale<sup>26</sup>, per un verso, e la sua importanza crescente per le finanze pubbliche<sup>27</sup>, dall'altro, lo rende un'attività economica come tante altre, anzi come una delle attività economiche maggiormente in grado di produrre entrate per lo Stato.

Nonostante questo quadro così radicalmente cambiato, ancora la successiva sentenza n. 438/2002 si occupa di uno dei 4 storici casinò autorizzati. Il giudizio in via d'azione vede contrapposti il governo alla Valle d'Aosta che con una nuova legge aveva redisciplinato la gestione del casinò di Saint-Vincent (Morone 2003, 3928; Vedaschi 2003, 438).

La sentenza, per quanto qua interessa, non rileva tanto per le motivazioni con cui la Corte respinge il primo motivo di ricorso e dichiara cessata la materia del contendere con riferimento al secondo motivo, bensì per alcune argomentazioni del governo nell'impugnare la legge regionale sotto il profilo della violazione dell'ordine pubblico e sicurezza. Anzitutto, occorre notare che questi ultimi valori, prima comunque ricavabili da un variegato numero di disposizioni costituzionali<sup>28</sup>, sono ormai espressamente codificati in Costituzione, con la riforma del Titolo V, all'art. 117, comma 2, lett. h. La cosa estremamente

<sup>26</sup> Nel 1991 viene introdotto il regolamento per le lotterie istantanee (D.M. 12-2-1991 n. 183) che trova applicazione per la prima volta nel 1994 con il 'Gratta e Vinci', il quale riscuote immediatamente grande successo. Nel 1994, in base all'art. 11, d.l. n. 557/1993, si procede all'esternalizzazione dei punti di raccolta del lotto e la possibilità di attivare nuove concessioni. Nel 1995 si legalizzano le *slot machine* nei luoghi pubblici (l. n. 425/1995). Nel 1997 vengono incrementate le estrazioni del lotto (D.M. 27 dicembre 1996, n. 691). Nello stesso anno viene introdotto il SuperEnalotto (D. Ministro Finanze 10 ottobre 1997, di approvazione del nuovo "Regolamento del concorso pronostici enalotto"). Nel 2000 è introdotta la possibilità di aprire sale scommesse (art. 37, l. n. 388/2000).

<sup>27</sup> La normativa richiamata nella precedente nota, oltre ad introdurre sempre nuove 'deroghe' al divieto di giuoco con vincita di denaro, individua come obiettivo prioritario quello della contribuzione alle finanze pubbliche.

<sup>28</sup> Cfr. artt. 13, comma 3; 14, comma 2; 16, comma 1; 17, comma 3; 41 comma 2; 120, comma 2; 126, comma 2, Cost.

interessante è che il governo, censurando la legge regionale per violazione di questo parametro, non contesta l'esclusiva appartenenza allo Stato di intervenire in materia di giuoco d'azzardo in quanto esso è riconducibile alla materia dell'ordine pubblico e della sicurezza, cioè non spende quell'argomento che per decenni invece era alla base della collocazione dell'azzardo nel quadro costituzionale. Esso, invece, censura uno specifico aspetto di dettaglio della normativa regionale (art. 6, l. r.) che abilita la Giunta a designare alcuni membri del Consiglio di Amministrazione della costituenda società di gestione del casinò, in deroga a norme dirette alla prevenzione della delinquenza di tipo mafioso<sup>29</sup>. Unicamente sotto questo profilo si ritiene violato l'ordine pubblico e la sicurezza. Ciò sembrerebbe palesare che per il governo il giuoco d'azzardo in sé non sia più riconducibile alla narrativa e ai valori dell'ordine pubblico e della sicurezza. Semmai lo sono gli specifici modi di gestione dello stesso. Per l'Esecutivo, il titolo costituzionale competenziale sembra essere mutato.

Peraltro, che si sia in una fase di profondo cambiamento lo si ricava dal merito debolissimo della Corte in questa sentenza. Nonostante il legislatore nulla abbia fatto rispetto agli auspici della Corte di riorganizzare normativamente l'intera materia e sebbene proprio questo contrasto tra Stato e Regione potesse offrire lo spunto per un'ennesima sollecitazione da parte della Corte, questa si limita a rilevare che la «situazione normativa delle case da gioco operanti nel territorio nazionale sia lacunosa e contrassegnata da una notevole disorganicità, che richiederebbe una revisione dell'intera materia, come questa Corte ha già in diverse occasioni segnalato (sentenze n. 291 del 2001 e n. 152 del 1985)» (Corte cost., sentenza n. 438/2002, par. 5, considerato in diritto). Sembrerebbe quasi che la Corte si renda conto che la questione dei quattro casinò storici sia ormai sorpassata, sopravanzata dalle innumerevoli innovazioni normative con cui si sta di fatto liberalizzato il giuoco con vincita di denaro.

#### 4. La giurisprudenza costituzionale della terza fase: il giuoco come fondamentale risorsa per il bilancio statale

La terza fase della disciplina normativa sul giuoco con vincita di denaro nell'Italia repubblicana si apre nel 2001 sempre in funzione dell'incremento e razionalizzazione del gettito pubblico<sup>30</sup>, stabilendo la gestione unitaria delle «funzioni statali in materia di organizzazione e gestione dei giochi, delle scommesse e dei concorsi a premi» (art. 12, l. n. 383/2001) e attribuendola all'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato (art. 4, d.l. n. 138/2002)

<sup>29</sup> Cfr. sent. n. 438/2002, par. 1, considerato in diritto.

<sup>30</sup> Come rilevato in dottrina: «nel corso degli ultimi anni, si è assistito ad un incremento dell'offerta di giochi e lotterie e ad una diffusione notevole presso il pubblico di tali forme di «intrattenimento». Tale incentivo statale al gioco viene giustificato con l'intento di assecondare l'esistente «domanda popolare», indirizzandola verso circuiti legali, ma sembra dettata principalmente da «evidenti» ragioni di carattere erariale» (enfasi aggiunta), Zampella 2009.

(ora Agenzia delle Dogane e dei Monopoli). Si introduce la possibilità del giuoco a distanza (telefonico e online)<sup>31</sup>, rafforzando le norme di contrasto alle infiltrazioni criminali, ma al contempo aumentando ulteriormente le tipologie di giuochi ammessi e 'liberalizzando'<sup>32</sup> il settore, aprendolo a sempre nuovi concessionari, anche non italiani<sup>33</sup>. Il fulcro della disciplina in parte continua a ruotare attorno ai valori della sicurezza e dell'ordine pubblici<sup>34</sup>, da un lato, e a quello del pareggio di bilancio<sup>35</sup>, dall'altro, ma, proprio a seguito della sempre più ampia presenza di operatori nel settore, molte norme regolatorie sono introdotte al fine di garantire il corretto funzionamento di questo nuovo 'mercato'. L'art. 41, Cost., già comparso nella giurisprudenza costituzionale fin dagli anni '60, diviene uno dei valori costituzionali fondanti la nuova disciplina dell'azzardo.

Sempre in questa terza fase nell'evoluzione della disciplina repubblicana sul giuoco con vincita di denaro e proprio a causa e in ragione delle sue nuove caratteristiche, attori istituzionali ritenuti da sempre estranei alle attribuzioni normative ed amministrative sul tema, anche in forza del chiaro disposto dell'art. 1, d.lgs. n. 496/1948, cominciano a intervenire, determinando così un incremento vistoso del contenzioso amministrativo e costituzionale. Si tratta essenzialmente della generalità delle regioni e degli enti locali che fino ad ora, pur avendo tentato più volte di accampare titoli competenziali in materia<sup>36</sup>, erano sempre stati esclusi da ogni possibilità di intervento da parte della Corte costituzionale, eccezion fatta ovviamente per i quattro casinò storici in relazione ai quali la legislazione prevedeva varie forme di partecipazione dei comuni

<sup>31</sup> Con Regolamento adottato dal Ministero delle Finanze con D.M. 15 febbraio 2001, n. 156, attuato con il successivo D.M. 31 maggio 2002 recante «Norme disciplinanti l'accettazione telefonica e telematica delle scommesse sportive, in attuazione del decreto ministeriale 15 febbraio 2001, n. 156».

<sup>32</sup> Si usa ovviamente tale espressione in senso atecnico, rimanendo il settore caratterizzato da una riserva statale originaria. D'altronde, l'aumento delle tipologie di giuochi ammissibili, degli operatori autorizzati a intervenire, del ruolo assunto dall'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, principale 'regolatore' del settore, lo fa assomigliare sempre più ad un mercato, se non liberalizzato, certamente non monopolistico. Sul punto sono sempre attuali la ricostruzione e le considerazioni di Battaglia e Mattarella 2014.

<sup>33</sup> Cfr. art. 38, d.l. n. 233/2006.

<sup>34</sup> Ancora nel 2009, ad esempio, la tutela dei minori relativamente al giuoco d'azzardo è finalizzata a «contrastare in Italia la diffusione del gioco irregolare ed illegale, nonché di perseguire la tutela dei consumatori e dell'ordine pubblico»: cfr. art. 24, comma 11, l. n. 88/2009.

<sup>35</sup> Tanto da prevedere di finanziare, almeno sulla carta, parte della ricostruzione post terremoto in Abruzzo: cfr. art. 12, d.l. n. 39/2009. Che il giuoco d'azzardo in questo periodo sia principalmente considerato come fonte di gettito erariale lo si può chiaramente desumere da numerose disposizioni tributarie e contabili nelle quali si autorizza la continua riforma del settore e l'introduzione di sempre nuove forme di giuoco «al fine di assicurare maggiori entrate», cfr. ad es. art. 2, comma 3, d.l. n. 138/2011.

<sup>36</sup> Si pensi ad esempio alla vicenda del casinò di Taormina e ai ripetuti tentativi del Comune di Taormina e della Regione Sicilia di disciplinare la materia.

e delle regioni specificamente coinvolte<sup>37</sup>. Con la diffusione e la ‘liberalizzazione’ del giuoco, si iniziano a manifestare, anzitutto a livello locale, profili di natura sanitaria<sup>38</sup> e urbanistica<sup>39</sup>, che rientrano pienamente nelle attribuzioni degli enti territoriali in questione.

La prima sentenza costituzionale di questo periodo, n. 185/2004, sembra quasi un ritorno al passato<sup>40</sup>: il governo impugna una legge del Friuli Venezia-Giulia con cui si istituisce un nuovo casinò in quella regione. La Corte, ricondotta la materia alla sicurezza e ordine pubblici e individuato l’ordinamento penale’ (comparso nel riformato art. 117, comma 2, lett. l) come titolo competenziale, dichiara l’incostituzionalità della legge regionale. La materia, a suo dire, sarebbe<sup>41</sup> coperta da una proibizione penale «contenuta negli artt. 718 e ss. cod. pen., che resta di per sé inderogabile» (Corte cost., n. 185/2004, par. 3, considerato in diritto). Apparentemente *nihil sub sole novum*, salvo il nuovo articolo 117, Cost., che, però, non muta assolutamente i termini della questione<sup>42</sup>. Se si legge, però, più attentamente la decisione, si notano due cose interessanti. Anzitutto, il monito al legislatore di riformare la legislazione in materia, così pressante negli anni ‘80, diviene quasi una frase di stile<sup>43</sup>, priva di qualsiasi incisività. In secondo luogo, la Corte, per la prima volta, riconosce che l’azzardo non sia un disvalore in sé, ma ponga problemi di sicurezza e ordine pubblico come «fenomeno che si presta a fornire l’habitat ad attività criminali» (Corte cost., n. 185/2004, par. 5, considerato in diritto)<sup>44</sup>. La Corte, peraltro, si spinge

<sup>37</sup> Si pensi in particolare alle vicende del casinò di Saint-Vincent e al ruolo della Regione Valle d’Aosta (Corte cost., sent. n. 438/2002). Oppure a quello di Sanremo e al ruolo di questo Comune (Corte cost., sent. 152/1985; ord. 140/1988).

<sup>38</sup> La diffusione del giuoco inizia a creare problemi di salute pubblica (ludopatia) che all’inizio ricadono interamente sui bilanci delle regioni e degli enti locali.

<sup>39</sup> La diffusione e ‘liberalizzazione’ del giuoco aggrava problemi di tutela delle persone più fragili che non possono escludere anche interventi urbanistici di localizzazione e zonizzazione delle attività connesse al giuoco.

<sup>40</sup> Su cui cfr. ad es. Giuffré 2004.

<sup>41</sup> Si usa il condizionale in quanto, in questa fase storica, sembra ormai che il giuoco d’azzardo e le scommesse siano ampiamente ammissibili in molteplici forme: cfr. la ricostruzione normativa ad inizio paragrafo.

<sup>42</sup> Così, infatti, Corte cost., sent. 185/2004, par. 2, considerato in diritto, dove tra l’altro si legge che «la riserva allo Stato di tale competenza non è una novità introdotta in sede di revisione del Titolo V. Nella giurisprudenza di questa Corte era infatti ricorrente l’affermazione secondo cui la sola fonte del potere punitivo è la legge statale [...]. Dalla riforma costituzionale del 2001, questo orientamento giurisprudenziale ha ricevuto una esplicita conferma, giacché è oggi positivamente previsto che la materia dell’ordinamento penale di cui all’art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., è di esclusiva competenza dello Stato».

<sup>43</sup> Nelle parole della Corte: «È certo vero che l’attuale assetto delle case da gioco in Italia è caratterizzato da lacunosità e disorganicità, che questa Corte non ha mancato di sottolineare, sollecitando un intervento di razionalizzazione da parte del legislatore (sentenze n. 438 del 2002, n. 291 del 2001, n. 152 del 1985)», par. 3, considerato in diritto.

<sup>44</sup> Già in precedenza s’è notato che il governo aveva ormai assunto questa prospettiva: cfr. *supra* sent. n. 438/2002.

oltre, andando a neutralizzare il valore del giuoco d'azzardo in sé e venendo a riconoscere che «anche in esso si manifestano infatti propensioni individuali (impiego del tempo libero, svago, divertimento) che appartengono di norma ai differenti stili di vita dei consociati; stili di vita, i quali, in una società pluralistica, non possono formare oggetto di aprioristici giudizi di disvalore» (Corte cost., n. 185/2004, par. 5, considerato in diritto). Niente di più lontano dal precedente del 1963 (sentenza n. 125) nel quale ci si riferiva al medesimo fenomeno qualificandolo come «attività riprovevole».

La sentenza n. 237/2006 – un giudizio di azione sollevato dallo Stato nei confronti della Provincia di Trento per aver questa con legge introdotto una regolamentazione degli apparecchi e congegni automatici, semiautomatici ed elettronici di trattenimento o da giuoco di abilità – mette bene in luce quanto si evidenziava all'inizio di questo paragrafo con riferimento ai tentativi – per ora, fallimentari – degli enti territoriali di intervenire nel settore. La Corte accoglie il ricorso e dichiara l'incostituzionalità della legge provinciale in quanto interviene in ambito rimesso alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, ai sensi degli art. 117, comma 2, lett. h, Cost., e art. 9, numero 7, d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige)<sup>45</sup>.

Tenuto conto dell'oggetto della questione di l. c. e della diffusione degli apparecchi da giuoco di vario genere, la sentenza, riprendendo la disciplina normativa in vigore<sup>46</sup>, distingue tra «apparecchi e congegni automatici, semiautomatici ed elettronici da giuoco d'azzardo» vietati e «apparecchi idonei per il giuoco lecito», vale a dire quelli di «abilità o intrattenimento». Questi ultimi, in particolare, sono classificati in cinque categorie alla luce del nuovo testo dell'art. 110, TULPS.

La vicenda, come si accennava, rileva per l'emersione evidente delle preoccupazioni degli enti territoriali in merito alla diffusione del giuoco. In particolare, è la stessa Provincia resistente che spiega le ragioni dell'intervento legislativo, poi dichiarato incostituzionale, chiarendo che risulta necessario limitare «l'uso di apparecchi che, pur leciti, possono rivelarsi pericolosi qualora non controllati, ed incentivare così una insensata propensione al giuoco» (Corte cost., n. 237/2006, par. 4, considerato in diritto). Inizia a intravedersi quello che sarà il tema centrale della successiva fase e che viene colto proprio dagli enti più vicini al cittadino: le conseguenze negative sulla popolazione della 'liberalizzazione' e della conseguente diffusione del giuoco.

È interessante notare che, per la prima volta, gli enti territoriali intervengono per tentare di porre limiti al giuoco, laddove nelle precedenti vicende giurisprudenziali esaminate l'interesse era invece quello di incrementarlo (ad esempio con i tentativi di aprire nuovi casinò).

La sentenza 215/2018 si occupa di un ulteriore passo legislativo compiuto nel 2005 per una riduzione dei vincoli e limiti al giuoco<sup>47</sup>. Con la Finanziaria

<sup>45</sup> Sulla sentenza, cfr. ad es. Bonetti 2006.

<sup>46</sup> Cfr. art. 110, TULPS; art. 22, l. n. 289/2002, n. 289; art. 39, comma 6, d.l. n. 269/2003.

<sup>47</sup> Su questa sentenza, cfr. ad es. Gambardella 2008; Poli 2012.



per il 2006, infatti, il legislatore, tra l'altro, stabilisce la depenalizzazione delle violazioni dell'art. 110, TULPS, conservando, come fattispecie penalmente rilevanti, solo quelle degli artt. 718-723, c.p. La questione ruota attorno ad una specifica disposizione (art. 1, comma 547, l. n. 266/2005) che lascia in vigore la previgente normativa a carattere penale per le violazioni dell'art. 110, commesse prima dell'entrata in vigore della Finanziaria 2006. La decisione affronta un tema classico del diritto penale costituzionale e cioè la violazione del principio della retroattività della *lex mitior*, soprattutto se si tratta, come nel caso di specie, di *abolitio criminis*. La Corte ha dunque buon giuoco a dichiarare l'incostituzionalità della disposizione impugnata che invece imponeva di continuare a punire comportamenti ormai depenalizzati.

La sentenza merita di essere ricordata, non tanto per l'applicazione (scontata) del principio costituzionale richiamato al caso di specie, ma soprattutto per mettere in luce come il legislatore, in questa fase della disciplina del giuoco, stia progressivamente 'liberalizzando' il settore, in questo caso venendo a depenalizzare, sottoponendo a mere sanzioni amministrative, comportamenti diretti a incrementare la diffusione del giuoco.

La sentenza n. 72/2010 sembra riaffermare argomenti e principi ormai consolidati nella giurisprudenza costituzionale, quali l'afferenza della disciplina del giuoco alla materia (esclusiva statale) dell'«ordine pubblico e sicurezza» (Corte cost., n. 72/2010, par. 2, considerato in diritto), con esclusione di una competenza in materia degli enti territoriali minori, anche ad ordinamento speciale. La vicenda, infatti, riguarda un conflitto intersoggettivo sollevato dalla Provincia di Bolzano con cui si impugna il decreto del Questore nel quale è contenuta la tabella dei giochi proibiti ai sensi dell'art. 110, TULPS. Tale decreto impone al Presidente della Provincia di provvedere all'esposizione della tabella in tutte le sale da biliardo o da gioco e negli altri pubblici esercizi, compresi i circoli privati autorizzati alla pratica del gioco o all'installazione di apparecchi da gioco ubicati nei singoli comuni. La Corte rigetta il ricorso in quanto la competenza in materia (ordine pubblico e sicurezza) è pacificamente dello Stato.

Ancora una volta, emerge chiaramente la viva preoccupazione degli enti territoriali sulle conseguenze della 'liberalizzazione' e diffusione del giuoco avvenuta in forza della legislazione di questa terza fase. La Corte, però, sembra rimanere legata a paradigmi ormai superati – quello dell'ancoramento esclusivo del settore alla materia (statale) dell'ordine pubblico e della sicurezza –, nonostante nella sua stessa giurisprudenza precedente fossero emersi altri valori costituzionali di riferimento che avrebbero forse potuto giustificare un intervento delle autonomie territoriali.

##### 5. La giurisprudenza costituzionale della quarta fase: le conseguenze della diffusione del giuoco come problema socio-sanitario

Una quarta fase si apre intorno alla seconda decade del 2000, quando anche il legislatore nazionale prende atto dei problemi sanitari che la 'liberalizzazione'

del giuoco con vincita di denaro pone<sup>48</sup>, nonostante continui a favorirne la diffusione<sup>49</sup>, come importante leva fiscale. Se, da un lato, si continua ad ampliare le possibilità di giuoco, a rafforzare i controlli e la vigilanza – a fini di sicurezza e ordine pubblici<sup>50</sup> e in funzione di tutela della concorrenza –, a considerarlo come fondamentale entrata erariale<sup>51</sup>, si assiste, dall'altro, a un incremento della normazione diretta a contrastare i fenomeni sanitari degenerativi del giuoco<sup>52</sup>, prima indicati col termine 'ludopatia'<sup>53</sup>, poi 'Gioco d'Azzardo Patologico' o 'GAP'<sup>54</sup> e successivamente riclassificati come 'Disturbo da Giuoco d'Azzardo' o 'DGA'<sup>55</sup>.

L'acme di questo processo evolutivo è ben chiarita dalla formulazione dell'art. 1, comma 123, l. n. 197/2022 (Bilancio 2023) dove si legge che le finalità di tale intervento normativo sono costituite dal «perseguimento della garanzia del gettito erariale, [...da...] un'effettiva e adeguata riorganizzazione del settore delle reti di raccolta dei giochi pubblici, che assicuri altresì la tutela della salute pubblica». Le finalità, ispirate ad altrettanti valori costituzionali, sono riunite in un'unica formulazione, laddove in passato erano separatamente considerate e a base di distinte discipline. Ancora più chiaramente tale compenetrazione tra diverse finalità, originariamente distinte, si trova ora codificata nella riforma del settore, dove l'art. 15, comma 1, l. n. 111/2023, stabilisce che essa debba avvenire «fermo restando il modello organizzativo dei giochi pubblici fonda-

<sup>48</sup> Nella dottrina costituzionalistica, sia sufficiente il rinvio a Chieppa 2017c; 2017b, 2018, 81 ss.; Balduzzi 2021.

<sup>49</sup> Cfr. ad es. art. 24, commi 33, 39 e 40, d.l. n. 98/2011.

<sup>50</sup> Ad es. artt. 52 ss., d.lgs. n. 231/2007, con le importanti modifiche introdotte con d.lgs. n. 90/2017.

<sup>51</sup> Cfr. ad es. art. 2, comma 3, d.l. n. 138/2011, art. 1, commi 918 ss., l. n. 208/2015; art. 1, commi 1051-1052, l. n. 145/2018; art. 1, commi 731-732, l. n. 160/2019; art. 1, comma 550, l. n. 234/2021.

<sup>52</sup> Primi accenni ad una nuova attenzione al fenomeno si trovano, a livello nazionale, nell'art. 1, comma 70, l. n. 220/2010, i cui per la prima volta si utilizza il termine 'ludopatia', demandando ad un decreto interdirigenziale di adottare «linee d'azione per la prevenzione, il contrasto e il recupero di fenomeni di ludopatia conseguente a gioco compulsivo»; nell'art. 24, commi 20-21, d.l. n. 98/2011, dove si stabilisce il divieto di giuoco per i minori, e soprattutto nell'art. 24, comma 24, dove si stabilisce che «ai fini del miglior conseguimento degli obiettivi di tutela del giocatore e di contrasto ai fenomeni di ludopatia connessi alle attività di gioco» si avviino «procedure di analisi e verifica dei comportamenti di gioco volti ad introdurre misure di prevenzione dei fenomeni ludopatici». Successivamente, la normativa, nazionale e regionale, con obiettivi 'sanitari' aumenta in maniera esponenziale. Tra gli altri si possono ricordare: art. 5, d.l. 158/2012, che introduce nei LEA il riferimento ai soggetti affetti da ludopatia; art. 1, comma 133, l.n. 190/2014, in cui si stanziavano fondi per il DGA; art. 9, d.l. 87/2018, con cui si stabilisce il divieto di pubblicità di giochi e scommesse al fine di contrastare la ludopatia; art. 1, comma 569, l. n. 145/2018, con la finalità di rendere effettivi i limiti orari di giuoco fissati dagli enti locali; art. 1, commi 123-124, l. n. 197/2022.

<sup>53</sup> Cfr. art. 1, comma 70, l. n. 220/2010.

<sup>54</sup> American Psychiatric Association, *Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders*, 4th ed., 1994, Washington DC, American Psychiatric Publishing (DSM-IV).

<sup>55</sup> American Psychiatric Association 2013. Anche l'OMS ha inserito tali comportamenti tra i «disturbi delle abitudini e degli impulsi»: cfr. OMS, *International Classification Disease* (ICD-11).

to sul regime concessorio e autorizzatorio, quale garanzia di tutela della fede, dell'ordine e della sicurezza pubblici, del contemperamento degli interessi pubblici generali in tema di salute con quelli erariali sul regolare afflusso del prelievo tributario gravante sui giochi, nonché della prevenzione del riciclaggio dei proventi di attività criminose»<sup>56</sup>.

Per riassumere, i valori costituzionali che sono finora emersi dalla disciplina legislativa del giuoco con vincita di denaro, sono costituiti dall'equilibrio di bilancio (art. 81, comma 1, Cost.), dalla sicurezza e dall'ordine pubblici (art. 117, comma 2, lett. h, e, già prima, artt. 13, comma 3; 14, comma 2; 16, comma 1; 17, comma 3; 41 comma 2; 117, comma 2, lett. d, h; 117, comma 3; 120, comma 2; 126, comma 2, Cost.), dalla libertà di iniziativa economica (art. 41, Cost.), dalla concorrenza (art. 117, comma 2, lett. e, e art. 41, comma 1, Cost., da leggersi alla luce degli artt. 101 ss., TFUE, in forza degli artt. 11 e 117, comma 1, Cost.) e dalla salute, individuale e collettiva (art. 32, comma 1, Cost.). Tali valori sembrano posti sullo stesso piano dal legislatore, senza indicazioni circa la preminenza di uno sugli altri. Ciò sembra particolarmente significativo in sede di eventuale bilanciamento che dovesse svolgersi in sede di contenzioso costituzionale.

La giurisprudenza costituzionale di quest'ultima fase arricchisce ulteriormente il quadro dei valori costituzionali coinvolti e si muove in perfetta armonia con il quadro generale poco sopra delineato. Con l'amplificarsi degli interessi coinvolti nella disciplina di settore, le decisioni aumentano in maniera esponenziale rispetto al passato e le argomentazioni sono sempre più complesse ed elaborate.

Già dalla prima sentenza, la n. 300/2011<sup>57</sup> – peraltro emessa a distanza di pochi mesi dalla 72/2010<sup>58</sup> – si nota questo cambiamento di prospettiva. I litigan-

<sup>56</sup> In attuazione di tale delega è stato adottato il d.lgs. n. 41/2024.

<sup>57</sup> Su cui, cfr. ad es. Angelini 2012; Cecere 2019; Rospi 2020; Timo 2019. Pare utile sottolineare che, parallelamente alle preoccupazioni crescenti degli enti territoriali, del legislatore nazionale e della stessa giurisprudenza, comune e costituzionale, aumenti anche l'interesse della dottrina pubblicistica sul tema, prima limitata a sporadici interventi.

<sup>58</sup> Come si è visto (cfr. *supra* par. 4), in quella sentenza la Corte restava ancorata alla tradizionale impostazione per cui il fondamento costituzionale della disciplina di settore era costituito esclusivamente dall'ordine e sicurezza pubblici e di conseguenza negava alle autonomie territoriali qualsiasi titolo per interventi in materia. La Corte, peraltro, in modo a dire il vero non troppo convincente, tenta di operare un *distinguishing* rispetto a quel recente precedente, argomentando che nella normativa altoatesina adesso impugnata viene chiaramente specificato e dichiarato lo scopo di tutelare interessi riconducibili a competenze costituzionali della Provincia, escludendosi così la riconducibilità alla materia esclusiva statale 'ordine pubblico e sicurezza', come era accaduto invece per il precedente costituito dalla sentenza n. 72/2010. L'argomento, però, non è pienamente convincente in quanto è nota la giurisprudenza costituzionale che individua i titoli costituzionali di competenza in base a criteri sostanziali e non a mere affermazioni contenute nelle fonti contestate (vedi ad es. la stessa sentenza 310/2011, par. 3.2, considerato in diritto). Posto che le ragioni sostanziali della Provincia di Bolzano sia nel 2010 (sentenza n. 72) sia nel 2011 (sentenza n. 300) rispondono a medesimi interessi – quelli di salvaguardare persone fragili –, la diversa soluzione data dalla Corte nei due casi sembra consistere in un *overruling* piuttosto che in un *distinguishing*.

ti sono i medesimi dell'ultima delle sentenze riconducibili alla precedente fase, anche se a parti invertite, lo Stato vs la Provincia di Bolzano che ha approvato una legge per limitare i c.d. «giuochi leciti» rispetto a luoghi 'sensibili' (scuole, centri giovanili, RSA, ecc.) e per vietarne la pubblicità. La legge provinciale individua espressamente la finalità di tale regolamentazione restrittiva, richiamando «ragioni di tutela di determinate categorie di persone e per prevenire il vizio del gioco» (art. 1, comma 1, l. P. Bolzano n. 13/2010) o, nelle chiose fatte dalla Corte, «tutelare soggetti ritenuti maggiormente vulnerabili, o per la giovane età o perché bisognosi di cure di tipo sanitario o socio assistenziale, e a prevenire forme di gioco cosiddetto compulsivo, nonché ad evitare effetti pregiudizievoli per il contesto urbano, la viabilità e la quiete pubblica» (Corte cost., n. 300/2011, par. 3.2, considerato in diritto).

A differenza di quanto successo l'anno precedente (sentenza n. 72/2010), questa volta la Corte riconosce la competenza provinciale escludendo si tratti di «ordine pubblico e sicurezza», proprio in ragione della finalità espressa dalla legge provinciale. Si riconosce per la prima volta la possibilità per enti territoriali minori di intervenire in un settore che tradizionalmente era ricondotto esclusivamente alla materia (statale) dell'ordine e sicurezza pubblici. La Corte si rende conto che il giuoco (in questo caso quello 'lecito') ormai non pone problemi solo in relazione alla prevenzione e repressione della criminalità, ma incide trasversalmente, a causa della sua progressiva diffusione, su molteplici interessi, non solo nazionali.

Sebbene il titolo di competenza individuato dalla Provincia per legittimare il suo intervento normativo fosse quello degli «esercizi pubblici» (Corte cost., n. 300/2011, par. 2, ritenuto in fatto, e par. 3.1, considerato in diritto), la Corte non si pronuncia esplicitamente, limitandosi, da un lato, ad escludere che si tratti di «ordine pubblico e sicurezza» e, dall'altro, richiamando l'interesse della Provincia ad occuparsi delle «conseguenze sociali dell'offerta dei giochi su fasce di consumatori psicologicamente più deboli, nonché dell'impatto sul territorio dell'afflusso a detti giochi degli utenti» (Corte cost., n. 300/2011, par. 3.2, considerato in diritto). La Corte, dunque, sembrerebbe orientarsi per un inquadramento costituzionale della competenza provinciale in questo settore diverso da quello proposto dalla resistente, senza peraltro precisarne chiaramente il titolo, ma che parrebbe riconducibile, almeno per le regioni ordinarie, a materie concorrenti, quali la «tutela della salute» e il «governo del territorio», o residuali, come la «viabilità» di interesse territoriale o l'«assistenza sociale», oppure, ancora, a materie su cui insistono comunque titoli competenziali convergenti, come la tutela dei minori.

Si apre così la strada ad interventi delle autonomie territoriali sul 'giuoco' e si amplia il novero dei valori costituzionali da tenere in considerazione nella disciplina in materia.

Questa sentenza pare significativa anche per un *obiter* che, salvo sviste, è la prima volta che compare nella giurisprudenza costituzionale. Si allude alla precisazione circa il potenziale disvalore del giuoco come fonte di reddito rispetto al lavoro, quando la Corte fa riferimento alla «capacità suggestiva dell'illusione di

conseguire, tramite il gioco, vincite e facili guadagni» (Corte cost., n. 300/2011, par. 3.2, considerato in diritto, ultimo paragrafo). Sembra emergere implicitamente nelle considerazioni della Corte e alla luce della diffusione del fenomeno e delle conseguenze sulla vita dei cittadini, una contrapposizione tra il valore costituzionale del lavoro (artt. 1, comma 1, e 4, Cost.) e attività, certamente lecite<sup>59</sup>, fonte di reddito su base essenzialmente aleatoria.

La successiva sentenza<sup>60</sup> è la n. 220/2014 che, di fatto, estende la possibilità di intervento in materia di regolamentazione dei luoghi del gioco anche agli enti territoriali minori (comuni)<sup>61</sup>. Formalmente si tratta di una sentenza di inammissibilità per mancato esperimento di interpretazione adeguatrice<sup>62</sup> da parte del giudice *a quo*. In sostanza, si suggerisce al TAR, che aveva sollevato la questione, di esperire un'interpretazione alla luce della Costituzione seguendo le indicazioni della prevalente giurisprudenza amministrativa, sia di legittimità sia di merito<sup>63</sup>, che consenta di ricondurre all'art. 50, comma 7, d.lgs. n. 267/2000, il potere sindacale di disciplinare le distanze da luoghi 'sensibili' e gli orari delle sale giochi e degli esercizi nei quali siano installate apparecchiature per il gioco, in funzione di esigenze di tutela della salute, della quiete pubblica, e della circolazione stradale. Una siffatta lettura della disposizione del TUEL potrebbe, infatti, incardinare negli enti locali la competenza in materia di gioco attraverso il richiamo alla pianificazione e al governo del territorio, rispetto al quale la Costituzione e la legge ordinaria conferiscono ai comuni le relative funzioni.

Alla luce della diffusione del gioco e del conseguente «fenomeno del gioco di azzardo patologico (g.a.p.)» (Corte cost., n. 220/2014, par. 5.1, considerato in diritto), la Corte sembra consolidare la convinzione della necessità di interventi multilivello sul fenomeno che è ormai in grado di incidere su molteplici valori costituzionali, di competenza di distinti enti territoriali, Stato, Regioni, Province, Città metropolitane e Comuni.

Nel frattempo, però, anche il legislatore nazionale prende coscienza di questa situazione – cioè, dell'«*esigenza di prevenire i fenomeni di ludopatia ovvero di gioco d'azzardo patologico e di gioco minorile*» (art. 14, comma 2, lett. a, l. n. 23/2014) – e inizia ad introdurre rimedi del tutto conformi alle iniziative degli

<sup>59</sup> Come già ha chiarito la Corte nella sent. n. 185/2004: vedi *supra* nel testo par. 4.

<sup>60</sup> In verità andrebbe anche richiamata la sent. n. 174/2014 che riguarda la disposizione, dichiarata poi incostituzionale, che attribuiva alla competenza funzionale inderogabile al TAR Lazio (Roma) le controversie aventi ad oggetto i provvedimenti, emessi dall'autorità di polizia, relativi al rilascio di autorizzazioni in materia di giochi pubblici con vincita in denaro. La declaratoria di illegittimità, argomentata nel par. 3 del considerato in diritto, attiene a profili di organizzazione della giustizia amministrativa ai sensi dell'art. 125, Cost., e non fa emergere alcun profilo rilevante quanto alla disciplina sostanziale del gioco. Sul tema, in generale, cfr. De Lise 2014.

<sup>61</sup> Su questa decisione, cfr. ad es. Masaracchia 2016; Rossi 2015.

<sup>62</sup> In generale, su questa tipologia di decisioni, cfr. ad es. Perini 2002.

<sup>63</sup> Cfr. ad es. Cons. St., sentt. nn. 3271/2014 e 2710/2012; ordd. nn. 2133/2014, 996/2014, 2712/2013; TAR Lombardia, Brescia, sent. n. 1484/2012; TAR Campania, sent. n. 2976/2011; TAR Lazio, sent. n. 5619/2010.

enti autonomi. La legge n. 23/2014, tra l'altro, conferma, se mai ce ne fosse stato bisogno, le competenze in materia di giuoco degli enti territoriali autonomi, secondo quanto emerso dalla recente giurisprudenza costituzionale<sup>64</sup>.

Con la decisione n. 56/2015<sup>65</sup>, riemergono con forza gli interessi imprenditoriali ed economici privati che stanno dietro la disciplina del giuoco. Come molte altre sentenze di questo periodo, la questione è assai complessa, coinvolgendo la normativa di settore, disorganica, caotica e tecnicamente assai articolata. La vicenda riguarda un concessionario di apparecchi AWP (Amusement with Prizes) che contesta alcuni articoli della legge di stabilità per il 2011 (art. 1, commi 77, 78 e 79, l. n. 220/2010), che prevedono le articolate procedure per la concessione delle nuove forme di giuoco VLT (VideoLottery), per violazione di tre parametri costituzionali: l'art. 3, Cost. (legittimo affidamento)<sup>66</sup>; l'art. 41 (iniziativa economica privata)<sup>67</sup>; l'art. 42 (proprietà privata)<sup>68</sup>. Per ottenere le nuove concessioni, infatti, il soggetto già concessionario di AWP è tenuto a: a) pagare una somma consistente per ogni apparecchio VLT; b) adeguarsi alle nuove e più stringenti regole patrimoniali e di gestione dei giuochi; c) partecipare alle nuove gare. Queste previsioni normative sarebbero in contrasto con i parametri costituzionali invocati.

La sentenza riveste un grande interesse in quanto traccia un quadro ricostruttivo (al 2015) del regime del gioco lecito con videoterminali. La Corte chiarisce che si tratta di un monopolio (fiscale) fondato sugli artt. 1 e 2, d.lgs. n. 496/1948, che riserva allo Stato questa attività, cioè una «attività economica svolta dal privato in regime di concessione di un servizio pubblico riservato al monopolio statale» (Corte cost., n. 56/2015, par. 5.1, considerato in diritto). Peraltro, negli ultimi decenni il settore è stato arricchito di numerosi nuovi giuochi leciti e aperto a molti privati, per lo più tramite concessione. Parafrasando le distinzioni comunemente accolte per le privatizzazioni<sup>69</sup>, si potrebbe parlare di una 'liberalizzazione' fredda del settore.

La Corte rigetta tutte le censure sollevate. La tutela dell'affidamento del privato non può giungere a impedire allo Stato, nel perseguimento di ragionevoli interessi costituzionali, di modificare, anche in senso peggiorativo, la normativa applicabile, soprattutto in un settore dove esiste un monopolio (fiscale) che è fortemente regolato. La libertà di iniziativa economica incontra il limite dell'utilità sociale e quest'ultima ha un peso particolarmente consistente in un campo (monopolistico) nel quale gli interessi pubblici da tutelare sono particolarmente rilevanti. La proprietà privata è anch'essa soggetta a limiti di interesse generale e, comunque, nel caso di specie, non esistono diritti reali che subiscano alcuna forma di espropriazione.

<sup>64</sup> Art. 14, comma 2, lett. e, l. n. 23/2014.

<sup>65</sup> Su cui cfr. ad es. Chieppa 2015; Macchia 2020.

<sup>66</sup> Cfr. ad es. *infra* sent. n. 49/2021.

<sup>67</sup> Cfr. ad es. *supra* sentt. nn. 125/1963; 12/1970; 237/1975; 291; 2001.

<sup>68</sup> Cfr. *infra* sent. n. 185/2021.

<sup>69</sup> Cfr. ad es. Clarich e Pisaneschi 2011.

La sentenza si segnala per la comparsa della concorrenza (Corte cost., n. 56/2015, par. 4.1, considerato in diritto) tra i valori costituzionali coinvolti nella disciplina del giuoco (Timo 2019, 413). Il richiamo a questo principio è particolarmente significativo se si tiene conto che non era stato invocato (almeno direttamente) da parte del giudice *a quo*. La Corte sembra affermare che vi sia la necessità costituzionale di garantire il rispetto della concorrenza (ad esempio nelle procedure di gara per l'affidamento delle concessioni) e che ogni eccezione alla stessa – pur ammissibile in questo settore a forte caratterizzazione pubblicistica – richieda una ragionevole base costituzionale.

La sentenza n. 108/2017<sup>70</sup> esamina il successivo passo compiuto dalla normativa di contrasto al giuoco e ai fenomeni connessi della ludopatia e del GAP, la quale – dopo l'intervento pionieristico della Provincia di Bolzano e la sperimentazione a livello comunale, tramite regolamenti e ordinanze sindacali, confermata dalla legislazione nazionale – viene adottata a livello legislativo da larga parte delle Regioni. Di solito questa disciplina regionale regola gli orari di apertura, le distanze minime delle sale da giuoco rispetto a luoghi 'sensibili' e, talvolta, il divieto di pubblicità. Già di per sé questa evoluzione normativa denota la crescente preoccupazione di tutti gli enti autonomi alla diffusione del giuoco e delle patologie connesse, anche in ragione dei costi ricadenti interamente su di loro, laddove i 'ricavi' fiscali sono pressoché interamente incamerati dall'erario, costituendone una parte non irrilevante.

Si tratta di un giudizio principale dove lo Stato impugna la legge pugliese di «Contrasto alla diffusione del gioco d'azzardo patologico (GAP)» (l. R. Puglia n. 43/2013) per violazione della competenza esclusiva statale in materia di «ordine pubblico e sicurezza» – richiamando, nell'argomentare questo motivo di ricorso, le sentenze 72/2010 e 237/2006, ancora espressione della tradizionale impostazione per cui il giuoco è esclusivamente inquadrabile all'interno di questa materia –, nonché censurando, in via subordinata, la violazione dei principi fondamentali in materia di «tutela della salute». La Corte conferma il *revirement* giurisprudenziale, rispetto ai precedenti richiamati dallo Stato, realizzato a partire dalla decisione n. 300/2011 – con la quale si inaugura questa quarta fase nella disciplina del giuoco – e rigetta gli argomenti erariali evidenziando le finalità, esplicitamente indicate nella legge regionale ed emergenti dalla sua specifica disciplina, del tutto estranee alla materia dell'ordine e della sicurezza pubblici (Corte cost., n. 108/2017, par. 3.1, considerato in diritto).

La Corte, per la prima volta in maniera espressa, individua nella «tutela della salute» (art. 117, comma 3, Cost.) il fondamento costituzionale degli interventi regionali in materia di giuoco finalizzati al contrasto dei fenomeni degenerativi da esso derivanti (Corte cost., n. 108/2017, par. 3.1, considerato in diritto). La sentenza si spinge oltre nel riconoscimento alle regioni di autonomia competenziale in materia, evidenziando che tra i principi fondamentali statali

<sup>70</sup> Su cui cfr. ad es. Chieppa 2017a; Scagliarini 2017.

in questo settore è ricavabile solo quello della «legittimità di interventi di contrasto della ludopatia basati sul rispetto di distanze minime dai luoghi sensibili», configurandosi, il resto della disciplina statale, come regolamentazione di dettaglio, derogabile, dunque, dalle regioni (Corte cost., n. 108/2017, par. 4.1, considerato in diritto)<sup>71</sup>.

Con la sentenza n. 27/2018, viene nuovamente portata all'attenzione della Corte la disciplina fiscale e concessoria del giuoco<sup>72</sup>, ormai enormemente mutata a seguito della sostanziale 'liberalizzazione' del settore. Le questioni sollevate sono estremamente complesse, soprattutto a causa della farraginoso e stratificata normativa vigente al tempo in materia e della presenza di orientamenti giurisprudenziali ampiamente integrativi dei lacunosi e confusi precetti legislativi. Nell'ambito di questo quadro normativo era stato possibile che *bookmakers* con sede all'estero, sforniti di titolo concessorio per esercitare questa attività in Italia, potessero operare nel nostro territorio, avvalendosi di una rete di ricevitorie, le quali operavano come mere esecutrici degli incarichi, senza partecipare alla 'gestione' dell'attività. La questione principale riguarda chi fosse il soggetto passivo delle imposte stabilite per la 'gestione'<sup>73</sup> dei concorsi pronostici e le scommesse, se solo i concessionari abilitati oppure chiunque esercitasse tale attività in Italia, indipendentemente dall'esistenza di un titolo abilitativo, e dunque anche i *bookmakers* stranieri e le ricevitorie in Italia.

Al di là di altre importanti questioni di diritto tributario e intertemporale affrontate dalla decisione, quello che qua interessa evidenziare è la convinzione della Corte della ragionevolezza della scelta legislativa<sup>74</sup> di sottoporre a tassazione tutti questi soggetti (concessionari, *bookmakers* stranieri non abilitati e ricevitorie) in ragione «del principio di lealtà fiscale nel settore del gioco, allo scopo di evitare l'irragionevole esenzione per gli operatori posti al di fuori del sistema concessorio, i quali finirebbero per essere favoriti per il solo fatto di non avere ottenuto la necessaria concessione, ovvero di operare per conto di chi ne sia privo» (Corte cost., n. 27/2018, 4.3, considerato in diritto). La Corte individua anche i valori a fondamento di questa disciplina nella «tutela dei consumatori, in particolare minori di età, dell'ordine pubblico, della lotta contro il gioco minorile e le infiltrazioni della criminalità organizzata nel settore dei giochi» (n. 27/2018, 4.1, considerato in diritto). Si arricchisce ulteriormente la platea degli interessi costituzionali incisi dalla disciplina del giuoco, venendo l'ordine pub-

<sup>71</sup> Una conferma dell'orientamento espresso in questa sentenza si ha con la successiva decisione n. 238/2018, par. 6, considerato in diritto, in cui si dà ormai per scontata la legittimazione delle regioni a regolare le distanze dai luoghi 'sensibili' degli esercizi dove viene svolto il giuoco, per fini di contrasto al GAP.

<sup>72</sup> Cfr. ad es. Fedele 2018.

<sup>73</sup> La legislazione prevede che per gestore si debba intendere la «persona fisica o giuridica che provvede con propria organizzazione allo svolgimento delle operazioni del giuoco o del concorso», cfr. art. 23, d.P.R. 581/1951.

<sup>74</sup> Art. art. 1, comma 66, lettera b), l. n. 220/2010.



blico e la sicurezza – prima unico valore costituzionale rilevante in materia – a costituirne solo uno dei tanti<sup>75</sup>.

Con la sentenza n. 27/2019<sup>76</sup> si torna sulla questione della competenza legislativa regionale ad intervenire nel settore del giuoco lecito e si ribadisce che sulla materia insiste sia una competenza statale (esclusiva) ascrivibile all'ordine pubblico e la sicurezza – per le finalità di prevenzione e repressione della criminalità – sia ulteriori competenze degli enti territoriali autonomi, quando la finalità dell'intervento rientri tra le loro attribuzioni costituzionali, come la «tutela della salute» e il «governo del territorio». Pertanto, nel caso di specie, risulta legittimo l'intervento regionale se le sue finalità consistono nella prevenzione e nella limitazione «delle conseguenze sociali dell'offerta dei giochi su fasce di consumatori psicologicamente più deboli, nonché dell'impatto sul territorio dell'afflusso a detti giochi da parte degli utenti» (Corte cost., n. 27/2019, par. 6.1, considerato in diritto).

Il punto del contendere riguarda l'individuazione da parte della Regione Abruzzo di luoghi sensibili – ai fini delle distanze degli esercizi destinati al giuoco lecito – ulteriori<sup>77</sup> rispetto a quelli già elencati dalla legislazione statale<sup>78</sup>.

Trattandosi di materie concorrenti (art. 117, comma 3, Cost.), la cornice statale non può che consistere in principi generali e non in regole di dettaglio, le quali, se eventualmente fissate dallo Stato, risultano però liberamente derogabili dalle regioni. L'elencazione, pertanto, degli specifici 'luoghi sensibili' individuati nell'art. 7, comma 10, d.l. n. 158/2012, non può avere carattere tassativo, ma è integrabile dalla legislazione regionale, laddove siano individuati ulteriori luoghi che ragionevolmente possano considerarsi 'sensibili' per le loro caratteristiche, come ad esempio, ritiene la Corte, le caserme militari<sup>79</sup>, le stazioni bus o ferroviarie, le amministrazioni civili del comparto sicurezza, ecc.

Questa sentenza si segnala anche per la (ri)comparsa<sup>80</sup> del richiamo al principio della libertà d'iniziativa economica di cui all'art. 41, Cost., e a quello della «tutela della concorrenza» (art. 117, secondo comma, lettera e, Cost.) (Corte

<sup>75</sup> Come si ricava indirettamente dalla sent. n. 9/2021 (parr. 1.1, ritenuto in fatto, e 2, considerato in diritto), quando l'intervento legislativo riguardo al giuoco è diretto alla prevenzione o alla repressione della criminalità, allora la competenza resta certamente statale, trattandosi di ordine e sicurezza pubblici.

<sup>76</sup> Su cui cfr. ad es. De Maria 2019; Macchia 2020.

<sup>77</sup> Si trattava di caserme militari.

<sup>78</sup> Cfr. art. 7, comma 10, d.l. n. 158/2012.

<sup>79</sup> La Corte, in particolare, ritiene che le caserme lo siano in quanto «sono destinate all'addestramento e all'alloggio dei militari, in particolare e nella maggior parte dei casi dei giovani che svolgono la precipua formazione in tale campo. Si tratta, quindi, senz'altro di peculiari centri di aggregazione di soggetti che ben possono considerarsi più esposti ai rischi legati ai giochi leciti. E, in tal senso, non si vede come l'appartenenza a un corpo militare (e tantomeno il legittimo possesso di un'arma) potrebbe essere ritenuto di per sé un indice di minore vulnerabilità alla ludopatia», Corte cost. n. 27/2019, par. 6.2, considerato in diritto.

<sup>80</sup> Cfr. *supra* con riferimento alle sentt. nn. 125/1963; 88/1968; 12/1970; 237/1975; 291/2001; 56/2015.

cost., n. 27/2019, par. 3.3, ritenuto in fatto; par. 5, considerato in diritto). Sono argomenti introdotti nel giudizio dalle parti private e scartati per ragioni processuali, essendo estranei al *thema decidendum* originario. È però importante notare che a fronte di interventi locali e regionali sempre più incisivi nella limitazione del giuoco e supportati dalla giurisprudenza costituzionale, gli attori economici reagiscono invocando quei valori costituzionali che sono alla base della sostanziale ‘liberalizzazione’ e diffusione del giuoco.

La sentenza n. 177/2020 – emessa nell’ambito di un giudizio principale con cui lo Stato ha impugnato numerose disposizioni della legge pugliese contenente il Testo unico in materia di legalità, regolarità amministrativa e sicurezza<sup>81</sup> – torna sul tema delle attribuzioni regionali in materia di giuoco e conferma il suo orientamento<sup>82</sup> che legittima l’intervento delle regioni – e degli enti locali: cfr. par. 11, considerato in diritto – se finalizzate a realizzare interessi rimessi anche alle loro competenze. Interessante notare che nel caso di specie non si tratti tanto di azioni dirette a contrastare le conseguenze del giuoco (GAP), ma a diffondere buone pratiche e prevenirne la diffusione attraverso la ‘promozione culturale’ (Corte cost., n. 177/2020, par. 11.1, considerato in diritto), che viene ad arricchire ulteriormente il novero dei valori coinvolti nel giuoco.

Con la sentenza n. 49/2021<sup>83</sup> vengono nuovamente a galla, dopo i precedenti costituiti dalle sentenze n. 56/2015 e n. 27/2018, gli (enormi) interessi economici sottesi al settore del giuoco, nonché viene approfondito, rispetto alla sentenza n. 27/2019, il modo in cui si declina la libertà di iniziativa economica in questa materia.

Anche qua la vicenda è assai complessa così come le censure del giudice *a quo* (TAR del Lazio), le difese delle parti private intervenute e le argomentazioni della Corte, a causa della stratificazione normativa e della sua scarsa chiarezza. La ragione primigenia della questione è rappresentata dall’introduzione nel settore del principio di fonte eurounitaria «secondo il quale le concessioni pubbliche vanno attribuite ovvero riattribuite, dopo la loro scadenza, secondo procedure di selezione concorrenziale con l’esigenza di perseguire, in materia di concessioni di gioco per la raccolta del bingo, il tendenziale allineamento temporale di tali concessioni» (art. 1, comma 636, l. n. 147/2013). Si tratta, in sostanza, dell’introduzione del principio di concorrenza anche nell’ambito del monopolio fiscale del giuoco, possibilità già suggerita dalla Corte nella sentenza n. 56/2015, al par. 4.1, considerato in diritto.

Lo Stato, non riuscendo (o non volendo) implementare questo principio, dispone la proroga c.d. ‘tecnica’ delle concessioni ormai scadute, stabilendo però un incremento consistente del ‘canone’. Su sollecitazione di alcuni concessionari,

<sup>81</sup> L. R. Puglia n. 14/2019.

<sup>82</sup> Di fronte ai consolidati orientamenti giurisprudenziali in materia, a partire dalla sent. n. 300/2011, gli argomenti del governo – a sostegno della tesi per cui la materia del giuoco sia interamente riconducibile alla competenza esclusiva statale dell’ordine e sicurezza pubblici – risultano ormai di stile (6.1, ritenuto in fatto).

<sup>83</sup> Su cui cfr. ad es. Roma 2021.

il TAR censura due profili: a) l'incremento del canone che non tiene conto della sua effettiva sostenibilità economica da parte degli operatori privati e risultando perciò del tutto irragionevole e violando così l'art. 3, Cost.; b) l'estensione della «proroga tecnica» a tempo non precisato che violerebbe l'art. 41 (libera iniziativa economica), Cost., e l'art. 16 (libertà di impresa), Carta di Nizza, in quanto impedirebbe agli imprenditori di valutare la convenienza economica della scelta se aderire o meno alla proroga.

La Corte rigetta entrambi i profili di incostituzionalità.

Quanto al primo profilo (incremento irragionevole del canone), la Corte usa un argomento sostanziale dirimente, che emerge grazie all'istruttoria svolta avvalendosi dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio. Risulta, infatti, che per il novanta per cento delle concessioni – che presentano una raccolta di giocate compresa tra 2 e 15 milioni di euro – l'incidenza degli oneri concessori varia in misura compresa tra lo 0,75 e il 2,7 per cento rispetto alla raccolta (Corte cost., n. 49/2021, par. 7.4, considerato in diritto). La Corte sembra voler dire che si tratta pertanto di un sacrificio assolutamente minimo imposto ai privati, che mantengono il loro margine di profitto, anche a seguito dell'aumento del 'canone'.

Pure non considerando questo profilo economico-sostanziale, la Corte rileva che «esso si inserisce in un quadro complessivo di progressiva valorizzazione dei rapporti concessori e dei vantaggi competitivi che ne derivano per i privati, in funzione di una maggiore efficienza nell'utilizzo delle pubbliche risorse», che, in conformità agli artt. 3 e 97 Cost., mira a perseguire obiettivi di equità e razionalizzazione dell'uso di tali beni (Corte cost., n. 49/2021, par. 7.3, considerato in diritto). Peraltro, il privato, che aderisce liberamente alla proroga a fronte dell'incremento del 'canone', ottiene, oltre al prolungamento altrimenti non giustificato della concessione, la possibilità di partecipare alle future gare di assegnazione delle stesse. Il bilanciamento operato dal legislatore è dunque ragionevole, venendo posti sul piatto, da un lato, il buon andamento e l'efficienza dell'amministrazione (art. 97, Cost.) e, dall'altro, vantaggi giuridici ed economici non irrilevanti a favore del privato.

Quello che giova sottolineare è che la Corte, in modo estremamente chiaro con questa sentenza, avvia un'opera di bilanciamento tra valori costituzionali riconducibili alla disciplina del giuoco. Nelle precedenti decisioni, tutti questi valori sono via via emersi, abbandonandosi l'originaria impostazione per cui la materia sottenderebbe unicamente l'ordine e la sicurezza pubblici. Ora i molteplici e multiformi valori così emersi iniziano ad essere bilanciati alla luce del principio costituzionale di ragionevolezza (art. 3, Cost.). Ricorrendo al canone della ragionevolezza e al bilanciamento, la Corte, implicitamente, già afferma che nessuno di questi valori può considerarsi prevalente sugli altri. La giurisprudenza costituzionale è ormai consolidata sul punto quando riconosce che la

Costituzione italiana, come le altre Costituzioni democratiche e pluraliste contemporanee, richiede un continuo e vicendevole bilanciamento tra principi e diritti fondamentali, senza pretese di assolutezza per nessuno di essi. La qualificazione come «primari» dei valori dell'ambiente e della salute significa

pertanto che gli stessi non possono essere sacrificati ad altri interessi, ancorché costituzionalmente tutelati, non già che gli stessi siano posti alla sommità di un ordine gerarchico assoluto. Il punto di equilibrio, proprio perché dinamico e non prefissato in anticipo, deve essere valutato – dal legislatore nella statuizione delle norme e dal giudice delle leggi in sede di controllo – secondo criteri di proporzionalità e di ragionevolezza, tali da non consentire un sacrificio del loro nucleo essenziale (Corte cost., n. 85/2013, par. 9, considerato in diritto).

Quando si usa il bilanciamento, vuol dire che siamo di fronte a valori, nessuno dei quali è da considerarsi prevalente o, nelle parole della Corte, ‘tiranno’.

Nello specifico settore in esame, ciò significa allora che né l’ordine pubblico e la sicurezza, né la tutela della salute, né quella della concorrenza<sup>84</sup>, né il governo del territorio, né il diritto di iniziativa economica né la tutela del consumatore, e così via dicendo, può ritenersi preminente, ma entrano tutti in un grande contenitore dove ogni cosa si confonde e sfuma secondo il canone della ragionevolezza e della proporzionalità.

Quanto al secondo profilo di censura (violazione della libertà di iniziativa economica e di impresa), la Corte nuovamente sottolinea che la scelta di aderire alla proroga (e alla futura partecipazione alla gara) è liberamente fatta dall’imprenditore e che, già così, si concede un beneficio eccezionale, essendo la concessione ormai esaurita e non potendosi pertanto invocare la tutela dell’affidamento<sup>85</sup>. Peraltro, rileva la Corte, in questo settore intensamente regolato, «la pervasiva componente pubblicistica che caratterizza il settore dei giochi pubblici può giustificare l’imposizione di sacrifici o limitazioni, in funzione del perseguimento degli interessi pubblici sottesi alla regolazione di queste attività imprenditoriali» (Corte cost., n. 49/2021, par. 8.2, considerato in diritto).

La Corte, infine, ritorna ad ‘ammonire’ il legislatore statale. Come si ricorderà, già negli anni ’80 (Corte cost., n. 152/1985), la Corte si era mostrata assai preoccupata dal carattere eccessivamente caotico e disorganico della normativa nazionale in materia. La preoccupazione continuava ad essere espressa ancora negli anni 2000 (Corte cost., nn. 291/2001, 438/2002, 185/2004), ma in maniera sempre meno convinta. L’attenzione, poi, si era spostata sugli interventi delle amministrazioni territoriali autonome in funzione di tutela della salute. Potendo ora tornare ad esaminare nel merito la disciplina nazionale sul giuoco, la Corte evidenzia «i gravi profili disfunzionali della prassi legislativa del costante e reiterato rinvio delle gare», con conseguente «incertezza nelle attività e nelle prospettive degli operatori» (Corte cost., n. 49/2021, par. 10, considerato in diritto). Cosa colpisce è la preoccupazione, in questo caso, per i profili di tutela della concorrenza e non più per quelli della certezza del diritto (disorganicità e lacunosità della normativa), sui cui si incentravano i moniti degli anni ’80 e

<sup>84</sup> Tutela della concorrenza che viene espressamente alla luce tra i principi costituzionali coinvolti nel par. 6.1, considerato in diritto.

<sup>85</sup> Sulla tutela dell’affidamento, ricavabile dall’art. 3, Cost., cfr. *supra* in relazione alla sent. n. 56/2015.

2000. E non è che la normativa nazionale sia divenuta nel frattempo organica e completa, tutt'altro. È probabilmente una diversa sensibilità della Corte che si appunta su altri e diversi valori costituzionali.

La sentenza n. 185/2021 torna sul tema delle conseguenze della diffusione del giuoco sulla popolazione, ma questa volta venendo a salvaguardare gli interessi imprenditoriali e proprietari, tanto che l'incostituzionalità della norma impugnata viene affermata anche sulla base della violazione degli artt. «42 e 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 1 Prot. addiz. CEDU» (Corte cost., n. 185/2021, par. 6, considerato in diritto), cioè quelli che tutelano appunto la proprietà privata<sup>86</sup>.

In verità, la sentenza è principalmente ricordata in dottrina<sup>87</sup> per le tecniche decisorie utilizzate – in particolare per l'evoluzione della dottrina delle «rime obbligate» e sui limiti alle manipolative – e per l'affermazione di un filone giurisprudenziale molto importante in materia di diritto costituzionale penale, relativo al tema delle sanzioni (penali e amministrative) stabilite in maniera fissa dal legislatore, senza possibilità, per il giudice o la p.a., di modularle, tra un minimo e un massimo, alla luce delle concrete circostanze dell'illecito (amministrativo o penale). Questa necessaria discrezionalità di chi irroga la sanzione è fondata su diversi principi costituzionali, tra i quali quello di eguaglianza (art. 3, comma 1, Cost.) – che impone, anche nell'applicazione del diritto, di trattare casi uguali ugualmente e casi diversi diversamente – e quello di personalità della responsabilità individuale (art. 27, comma 1, Cost.). Le sanzioni (penali o amministrative) fisse, impedendo di considerare la concreta gravità delle singole fattispecie, violano questo principio e quello connesso di proporzionalità.

La vicenda riguarda il titolare di un bar dove era presente un solo apparecchio da giuoco che aveva ommesso di esporre la targa con l'indicazione dei rischi di dipendenza. In queste ipotesi, la legge (art. 7, comma 6, d.l. n. 158/2012) prevedeva una sanzione amministrativa, in misura fissa, di 50.000 euro, indipendentemente dalla gravità del fatto, non potendosi cioè tener conto del numero di apparecchi da giuoco coinvolti, dal carattere, totale o parziale, dell'inosservanza, della dimensione della sala da giuoco, ecc.

La sentenza, dal punto di vista della materia del giuoco che qua si sta esaminando, risulta interessante da altri punti di vista.

Anzitutto, come già evidenziato, la Corte chiarisce che tra i diversi valori e interessi costituzionali coinvolti nella disciplina del giuoco vi è anche quello imprenditoriale e proprietario che va necessariamente temperato con quelli già più volte emersi nella sua precedente giurisprudenza: l'ordine pubblico e la sicurezza, la tutela della salute, l'assistenza socio-sanitaria, la tutela del consumatore, il governo del territorio, ecc. Questo riconoscimento è importante perché non potrà che riemergere in futuro al momento in cui fosse necessario bilanciare tra distinti interessi e valori costituzionali.

<sup>86</sup> Cfr. ad es. *supra* sent. n. 56/2015.

<sup>87</sup> Bonomi 2021; Branca 2023; Casavecchia 2021; De Luca 2021; De Maria 2021; Pinardi 2021; 2023; Prandi 2022; Recchia 2021; 2022; Ruggeri 2022; Ruotolo 2023; Severa 2023.

La decisione poi ricostruisce, per la prima volta, un quadro classificatorio generale delle azioni di contrasto al GAP (par. 6, considerato in diritto). Accanto agli iniziali interventi degli enti locali minori, alla successiva legislazione regionale si è aggiunta la legislazione nazionale tesa a contrastare il fenomeno, «diffusosi in parallelo al progressivo aumento dell'offerta ludica consentita, sino ad assumere dimensioni allarmanti». Il quadro complessivo è così divenuto assai articolato e la Corte coglie l'occasione per fornirne una cornice di riferimento.

In prima battuta, la Corte evidenzia che la scelta 'proibizionistica' è stata scartata ormai da anni, da quando cioè lo Stato ha progressivamente ampliato le possibilità di giuoco lecito e realizzato una sostanziale 'liberalizzazione' del settore.

Le azioni normative di contrasto adottate, allora, si sono sviluppate nei seguenti filoni.

Misure di «prevenzione logistica» (art. 7, comma 10, d.l. n. 158/2012 e normativa regionale e locale), che stabiliscono distanze minime di sale da giuoco rispetto a luoghi 'sensibili'.

Misure a «tutela dei minori», consistenti nel divieto di ammettere i minorenni a partecipare a giuochi con vincita di denaro (art. 24, commi 20 e 21, d.l. n. 98/2011<sup>88</sup> e legislazione regionale).

Misure di divieto o limitazione della 'pubblicità' (art. 7, commi 4-6, d.l. n. 158/2012, art. 9, d.l. n. 87/2018 e legislazione regionale) di giuochi e scommesse.

Misure di 'responsabilizzazione' sia dei concessionari – cui è imposto l'obbligo di informazione sui rischi da giuoco nelle sale, nei punti vendita, nelle aree e nei siti internet dove si esercita il giuoco, sulle schedine, sui singoli apparecchi, nonché fornire informazione sui servizi di assistenza sul territorio – sia dei giuocatori, attraverso le formule di rischio e le informazioni che debbono essere riportate su ogni schedina e tagliando con cui si esercita il giuoco (art. 7, comma 5, d.l. n. 158/2012, e art. 9-bis, d.l. n. 87/2018) oppure attraverso meccanismi di autolimitazione – sull'orario, sul tempo massimo di gioco e sull'importo delle giocate – che il giocatore online deve impostare prima di operare nelle piattaforme telematiche.

La Corte tralascia di richiamare anche altre due misure di contrasto già vigenti all'epoca della sentenza, vale a dire quelle di 'monitoraggio' sull'andamento del volume di gioco e sulla sua distribuzione sul territorio nazionale (art. 9-ter, d.l. n. 87/2018) e quelle di «certificazione di qualità», consistenti nella disciplina del logo «No Slot»<sup>89</sup> per i locali che eliminano o si impegnano a non installare gli apparecchi da intrattenimento (art. 9-quinquies, d.l. n. 87/2018).

La sentenza n. 90/2022 sembra tornare alle origini della giurisprudenza costituzionale e della disciplina del giuoco, riguardando (indirettamente) le sorti di un casinò storico, quello di Saint-Vincent. In verità, si tratta di un conflitto intersoggettivo che vede contrapposti la Regione Valle d'Aosta allo Stato, per aver la Corte dei conti condannato, per danno erariale, alcuni consiglieri-

<sup>88</sup> Cui si aggiunge oggi l'art. 9-quater, d.l. n. 87/2018.

<sup>89</sup> Su cui cfr. ad es. Camerlengo 2021.

ri regionali, i quali avevano approvato il piano di rafforzamento patrimoniale del resort e casinò di Saint-Vincent, violando in questo modo l'insindacabilità consiliare disposta, per la Valle d'Aosta, dall'art. 4, Statuto Speciale, e dall'art. 122, comma 4, Cost., per le regioni ordinarie<sup>90</sup>. Un tipico conflitto tra enti su atto giurisdizionale<sup>91</sup>.

La Corte accoglie il ricorso e dichiara che non spetta allo Stato e, per esso, alla Corte dei conti condannare i consiglieri, in quanto i loro comportamenti sono riconducibili a 'votazione' effettuata nell'esercizio delle funzioni e pertanto insindacabili.

La sentenza rileva ai presenti fini per tre ragioni.

La prima, di natura più che altro dottrinale, riguarda l'aggiornamento sulla ricostruzione del quadro normativo relativo alle tradizionali case da giuoco e, specificamente, di quella di Saint-Vincent (Corte cost., n. 90/2022, par. 4.1.1, considerato in diritto).

La seconda relativa all'ennesima precisazione circa i valori costituzionali emergenti nella disciplina del giuoco, che qua sono individuati nel 'turismo' e nelle esigenze di bilancio delle regioni e dei comuni (Corte cost., n. 90/2022, par. 4.1.1, considerato in diritto).

Infine, per la fotografia storico-economica della situazione del giuoco oggi, nella quale i 4 tradizionali casinò sono ormai in affanno economico, tanto da richiedere, nel caso di specie, una ricapitalizzazione di circa 60 milioni di euro (Corte cost., n. 90/2022, par. 1.1, ritenuto in fatto, e par. 1, considerato in diritto). Rispetto alla prima fase di sviluppo della disciplina del giuoco in Italia, la realtà ormai è radicalmente mutata.

L'ordinanza n. 49/2023 – nonostante sia dichiarativa dell'estinzione del processo principale per rinuncia del ricorrente, accettata dalla regione siciliana resistente – si segnala per evidenziare proprio quel cambiamento radicale storico-economico di cui si scriveva poco sopra. L'interesse politico-economico della Sicilia che, per decenni, si era incentrato sul tentativo di aprire un nuovo casinò a Taormina<sup>92</sup>, si volge alle concessioni per la raccolta di scommesse, cercando di introdurre una forma di «subingresso per atto tra vivi nelle licenze di pubblica sicurezza», in violazione della (sicura) competenza statale esclusiva in materia di ordine e sicurezza pubblici.

L'ultima decisione, la n. 54/2024, è particolarmente significativa, in quanto sviluppa quell'accenno, emerso in controluce in un *obiter* della sentenza 310/2011<sup>93</sup>. La questione ruota attorno alle sanzioni collegate alla disciplina di quello che era il reddito di cittadinanza<sup>94</sup>. In particolare, la legge su tale benefi-

<sup>90</sup> Su questa decisione, soprattutto quanto ai profili della forma di governo regionale, cfr. Cavasino 2022; Cosulich 2022; Giroto 2023; Giupponi 2022.

<sup>91</sup> Su cui in generale, cfr. ad es., Romboli 1995; Nisticò 2011.

<sup>92</sup> Vedi *supra* paragrafi precedenti.

<sup>93</sup> Cfr. *supra* nota n. 63 e testo correlato.

<sup>94</sup> Istituito con il d.l. n. 4/2019 e abrogato con l'art. 1, comma 318, l. n. 197/2022.

cio prevedeva sanzioni a carico del beneficiario che fornisse dichiarazioni o documenti falsi o attestanti cose non vere, ovvero omettesse informazioni dovute. Nel caso di specie, un beneficiario del reddito aveva omissso di dichiarare per l'intero ammontare il reddito percepito in un dato periodo di imposta, non indicando le (consistenti) vincite ottenute con il giuoco online. Poiché questi redditi sono soggetti ad imposta e poiché la legge sul reddito prevede la comunicazione di tutti i redditi soggetti ad imposta, la Corte rigetta la questione.

Quello che interessa, però, sono le considerazioni svolte a proposito del reddito da giuoco.

Una delle censure sollevate dal giudice *a quo* evidenziava la violazione dell'art. 3, comma 2, Cost., in quanto si sanzionava una «persona che, pur titolare di un'importante vincita lorda, è in realtà rimasta povera, perché tale vincita non ha per nulla incrementato la sua ricchezza, una volta considerata al netto delle giocate effettuate, che per la normativa fiscale non rilevano» (Corte cost., n. 54/2024, par. 5, considerato in diritto). A questo proposito, la Corte rileva che le stesse regole del reddito di cittadinanza – coerentemente alla sua natura ibrida di politica attiva del lavoro e di integrazione sociale – vietavano di utilizzare il beneficio per «giochi che prevedono vincite in denaro o altre utilità» (art. 5, comma 6, sesto periodo, d.l. n. 4/2019). La responsabilità individuale impone di assumersi le conseguenze delle proprie azioni contrarie alla legge.

La Repubblica, soggetto attivo dell'art. 3, comma 2, Cost., tutela chi, suo malgrado, si trova in una situazione di fatto svantaggiata, non «chi, avendo una disponibilità economica, l'ha dissipata giocando». Altrimenti opinando, la Costituzione garantirebbe «un deresponsabilizzante incentivo al gioco d'azzardo» (Corte cost., n. 54/2024, par. 5.4, considerato in diritto). Gli 'ostacoli' di fatto che combatte il principio di uguaglianza sostanziale non sono rappresentati dalla «povertà da ludopatia» – o, più precisamente, chiosando quanto prima sostenuto, la povertà 'scientemente' conseguita a causa della propria ludopatia –, ma la «ludopatia stessa» (Corte cost., n. 54/2024, par. 5.5, considerato in diritto).

A distanza di quasi 20 anni dal precedente<sup>95</sup> nel quale la Corte sembrava aver eliminato dal suo giudizio qualsiasi disvalore in sé del giuoco e sviluppando l'accento contenuto nell'obiter di quasi 10 anni prima<sup>96</sup>, la Corte sembra tornare a stigmatizzare, se non il giuoco in sé, almeno quella «illusione di un miglioramento sociale legato alla fortuna, che ha spesso come conseguenza l'attrazione verso il gioco d'azzardo di quelle componenti più deboli e meno facoltose della società che sono proprio i principali soggetti al centro dell'attenzione dell'art. 3, secondo comma, Cost.» (Corte cost., n. 54/2024, par. 5.4, considerato in diritto).

Diviene allora essenziale che la Repubblica scoraggi questa «illusione di un miglioramento sociale legato alla fortuna» attraverso quelle misure consistenti in divieti e limitazioni della 'pubblicità' cui faceva già cenno nella sentenza n. 185/2021.

<sup>95</sup> Sent. n. 185/2004, par. 5, considerato in diritto.

<sup>96</sup> Sent. n. 310/2011, par. 3.2, considerato in diritto.



Al termine (per ora) di questa quarta fase della disciplina del giuoco nell'Italia repubblicana, la Corte sembra mostrare sempre più insofferenza non solo verso le conseguenze patologiche del giuoco, ma soprattutto verso la diffusione, non tanto del giuoco<sup>97</sup>, quanto piuttosto della «cultura del giuoco» o, ancora meglio, dell'«illusione della fortuna», la quale costituisce l'opposto del lavoro, diritto/dovere dei cittadini a mente dell'art. 4, Cost., e fondamento della Repubblica, in forza dell'art. 1, comma 1, Cost.<sup>98</sup> La Corte non cita mai questi ultimi due articoli, ma sembra difficilmente contestabile che essi costituiscono l'esatta antitesi di quello stile di vita basato sul «miglioramento sociale legato alla fortuna», stigmatizzato dalla Consulta.

D'altronde, a questo punto dell'evoluzione giurisprudenziale, pare davvero arduo pensare a un radicale cambiamento di rotta da parte della Corte su questa materia. Sono ormai troppi decenni e troppe decisioni che hanno riconosciuto la presenza nella relativa disciplina di una molteplicità di interessi e valori, tutti costituzionalmente rilevanti. La tutela della salute (e del lavoro, se ammettiamo che essa emerga in controtela dalle ultime sentenze) va bilanciata con il la libertà di impresa (secondo la terminologia europea) e di iniziativa economica (secondo quella italiana); la tutela di «quelle componenti più deboli e meno facoltose della società» (art. 3, comma 2, Cost.) va bilanciata con il diritto di proprietà; l'ordine pubblico e la sicurezza vanno bilanciati con la concorrenza; e così via dicendo. E tutti questi valori hanno pari dignità costituzionale, nessuno dei quali potendo assurgere a tiranno degli altri.

## 6. Qualche considerazione d'insieme

Il settore del giuoco ha avuto in periodo repubblicano una profonda evoluzione. Inizialmente, riprendendo la politica liberale (e fascista), vigeva un divieto generalizzato, salvo limitatissime eccezioni, in funzione della tutela della sicurezza e dell'ordine pubblici.

Nel corso dei primi decenni repubblicani, le eccezioni si moltiplicano, dapprima rimanendo eccezioni ad un divieto generale, ma ben presto trasformandosi esse stesse in regola, per la loro estensione e numerosità.

Si distingue tra giuoco (d'azzardo) illecito, sempre vietato (salvo eccezioni), e giuoco lecito, ormai libero e ampiamente diffuso.

La differenza si basa su percentuali (di alea rispetto all'abilità del giuocatore; di vincita su cicli di centinaia di migliaia di partite), dimenticando l'insegnamento di Trilussa che «magnare» statisticamente un pollo all'anno, per il singolo individuo in carne ed ossa, può significare morir di fame.

La giustificazione costituzionale ideale per questa liberalizzazione del giuoco consiste nell'abbandono dell'atteggiamento paternalistico liberale e nella

<sup>97</sup> Ricordiamo, nelle parole della Corte, che anche nel giuoco «si manifestano infatti propensioni individuali (impiego del tempo libero, svago, divertimento) che appartengono di norma ai differenti stili di vita dei consociati; stili di vita, i quali, in una società pluralistica, non possono formare oggetto di aprioristici giudizi di disvalore», Sentenza n. 185/2004, par. 5, considerato in diritto.

<sup>98</sup> Sul punto, vd di recente Conte 2024, par. 5.

valorizzazione della libertà e responsabilità individuale, cioè nel riconoscimento che le propensioni individuali nell'impiego del tempo libero appartengono solo ai consociati e ai loro differenti stili di vita, «*i quali, in una società pluralistica, non possono formare oggetto di aprioristici giudizi di disvalore*» (Corte cost., n. 185/2004, par. 5, considerato in diritto).

La giustificazione pragmatica, ma che assume col tempo essa stessa valore costituzionale, è costituita da evidenti ragioni di carattere erariale.

L'amplessissima diffusione del giuoco porta l'emersione di molteplici nuovi interessi di natura costituzionale, nella legislazione e nella giurisprudenza: quelli privati degli imprenditori del giuoco; quelli pubblici alla regolazione concorrenziale del settore; quelli socio-sanitari-assistenziali dei giuocatori in cui si sviluppa una dipendenza; quelli delle autonomie territoriali che si trovano, inizialmente da sole, ad affrontarne le conseguenze patologiche.

Questa molteplicità di valori costituzionali, porta alla necessità del loro bilanciamento (sia da parte del legislatore sia da parte della Corte costituzionale), in base alla convinzione, ormai radicata, che il pluralismo escluda una gerarchia e impedisca la prevalenza di uno di essi, che altrimenti diverrebbe 'tiranno'.

Credo, però, che sia proprio questo modello di bilanciamento – ormai pienamente invalso in giurisprudenza<sup>99</sup> – che non soddisfi pienamente<sup>100</sup>. Far discendere dalla natura pluralistica dell'ordinamento e dei valori, una loro necessaria 'pariordinazione' e una loro ininterrotta e multiforme ponderabilità è smentito dal diritto positivo e criticabile da un punto di vista teorico<sup>101</sup>. Senza ovviamente poter entrare nel merito della questione, sembra utile anche solo un cenno al diritto positivo: nonostante i profondi mutamenti subiti dalla nostra Costituzione economica nel processo di integrazione europea, l'art. 41, comma 2, Cost., 'subordina' l'iniziativa economica all'«utilità sociale» e «alla salute, all'ambiente, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana». Almeno in questo specifico caso – ma ritengo che se ne potrebbe richiamare anche altri – la Costituzione stabilisce una chiara gerarchia, fissando la prevalenza di alcuni valori su altri.

<sup>99</sup> Cfr. ad es. sentenze nn. 85/2013, 10/2015, 63/2016, 20/2017, 58/2018, 33/2021; nonché la relazione della Presidente Cartabia nella Conferenza trilaterale tra le Corti italiana, portoghese e spagnola dell'ottobre 2013, dal titolo *I principi di ragionevolezza e proporzionalità nella giurisprudenza costituzionale italiana*, reperibile all'indirizzo <[https://www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni\\_seminari/RI\\_Cartabia\\_Roma2013.pdf](https://www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni_seminari/RI_Cartabia_Roma2013.pdf)> (30/04/2024).

<sup>100</sup> Con riferimento al giuoco d'azzardo, perplessità circa la equiordinazione di tutti i valori coinvolti (anziché una 'giusta' prevalenza alla tutela della salute) sono di recente espresse da Cerruti 2022, 350 ss.

<sup>101</sup> Scrive ad esempio Ferrajoli che «la tesi che le norme sostanziali più importanti sulla produzione legislativa, cioè il principio di uguaglianza e i diritti fondamentali, sono principi e non regole, oggetto di ponderazione o bilanciamento anziché di applicazione, indebolisce la loro normatività e ribalta, di fatto, la gerarchia delle fonti, dato che attribuisce al legislatore ordinario e alla giurisdizione costituzionale il potere di scegliere, ben al di là degli ordinari margini di opinabilità delle attività interpretative, quale principio costituzionale applicare perché ritenuto più pesante e quale non applicare perché ritenuto meno pesante», Ferrajoli 2021, 144.

Anche in un'ottica antipaternalistica e puramente utilitaristica, il bilanciamento in un settore così delicato, con la presenza di così tanti interessi contrapposti, richiederebbe almeno un solido ancoramento a dati empirici, non potendosi limitare a ragionare astrattamente su 'valori' disancorati dalla realtà<sup>102</sup>. Dovrebbero essere attentamente individuati, esaminati e valutati i numeri delle dipendenze, dei costi complessivi per la sanità, delle entrate per lo Stato, dei profitti per i privati, dei costi sociali e familiari, della spesa pubblica per la sicurezza e l'ordine pubblico correlati al giuoco, della produttività (ridotta del giocatore e accresciuta per alcuni imprenditori), ecc. Solo dopo aver ricostruito il quadro fattuale sottostante, l'opera di bilanciamento potrebbe forse ritenersi correttamente svolta.

Residua, però, una perplessità di fondo, che deriva non tanto da convinzioni personali quanto da precisi dati costituzionali. Se nella prospettiva del singolo individuo la libera scelta di giocare con il (proprio) destino non può certo «formare oggetto di aprioristici giudizi di disvalore», in quella dello Stato costituzionale contemporaneo? La Costituzione non stabiliva un diritto/dovere al lavoro nelle sue diverse e variegate forme, subordinate e autonome<sup>103</sup>? Non poneva il lavoro come fattore di progresso sociale e fondamento alla partecipazione pubblica? L'ordinamento, di conseguenza, non fissava un principio di sfavore verso l'alea<sup>104</sup>? E, molto più in generale, la laicità degli Stati costituzionali contemporanei non consisteva nel tentativo di mettere nelle mani dell'uomo il proprio destino, allontanando fattori trascendenti da lui non determinabili?

Personalmente, mi provoca un certo stupore notare come si faccia sempre più strada nella pubblica opinione un modello di uomo – una 'narrativa' – che fonda la sua felicità, non tanto sulle proprie capacità – personali, lavorative, imprenditoriali –, ma sulla sorte di diventare un «turista per sempre» o di scoprire un numero vincente in un pacco. Sia chiaro che a stupirmi non è il sacrosanto diritto individuale alle felicità<sup>105</sup> né la libertà personale di scegliere responsabilmente il proprio

<sup>102</sup> Occorre riconoscere che, in alcuni casi, la Corte costituzionale si è effettivamente mossa in questo senso. Cfr. ad es. sentenza n. 49/2021, par. 5, ritenuto in fatto, e par. 7.4, considerato in diritto. Lo stesso legislatore non è del tutto sordo a questo argomento, se si pensa alle molteplici previsioni di flussi informativi contenute nella legislazione di settore: cfr. ad es. art. 9-ter, d.l. n. 87/2018; art. 1, commi 78 ss., l. n. 220/2010.

<sup>103</sup> Sul punto, vd di recente Conte 2024, par. 5.

<sup>104</sup> Come rilevato di recente da attenta dottrina, «il nostro ordinamento valuta con tendenziale sfavore e, comunque, con diffidenza gli schemi aleatori sorretti dal perseguimento di un incremento patrimoniale e dall'accettazione del rischio di una corrispondente perdita in ragione unicamente dell'accadimento di un evento incerto (c.d. *causa lucrandi*). È stato, infatti, ampiamente messo in evidenza che far dipendere dall'intrinseca incertezza dell'evento, l'integrità dei patrimoni individuali senza collegare gli impoverimenti e gli arricchimenti a fisiologiche variazioni del valore delle prestazioni, «è causa di instabilità e di insicurezza sociale, prospetta il rischio di alterazioni pilotate dei mercati finanziari, fomenta avventatezza e avidità, offre occasioni per approfittamenti o speculazioni su passioni altrui», Corrias 2022.

<sup>105</sup> Cfr. ad es. «We hold these truths to be self-evident, that all men are created equal, that they are endowed by their Creator with certain unalienable Rights, that among these are Life, Liberty and the *pursuit of Happiness*» (enfasi aggiunta), Preambolo, *The unanimous Declaration of the thirteen united States of America* (1776); «a fin que les réclamations des

destino né tantomeno la libera iniziativa imprenditoriale in grado di produrre ricchezza nei più svariati settori dell'economia, ma il messaggio sull'«illusione di un miglioramento sociale legato alla fortuna» e la sua positiva valenza che sempre più insistentemente l'odierna Repubblica permette sia trasmesso ai consociati.

#### Riferimenti bibliografici

- Abbamonte, Giuseppe. 1990. "Turismo e case da gioco." *Tribunali Amministrative regionali* 2: 121.
- American Psychiatric Association. 2013. *Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders*, 5th ed. Washington DC: American Psychiatric Publishing (DSM-V).
- Angelini, Francesca. 2012. "Quando non bastano le «regole del gioco» la Corte fa «ordine». Note a margine della sentenza n. 300 del 2011." *Rivista AIC* 4: 1-24.
- Balduzzi, Renato. 2021. "Il (disturbo da) gioco d'azzardo tra politica e magistratura." *Corti supreme e salute* 1: 207-30.
- Battaglia, Alessandra, e Bernardo Giorgio Mattarella, a cura di. 2014. *Le regole dei giochi: la disciplina pubblicistica dei giochi e delle scommesse in Italia*. Napoli: Editoriale scientifica.
- Bonetti, Paolo. 2006. "La giurisprudenza costituzionale sulla materia "sicurezza" conferma la penetrazione statale nelle materie di potestà legislativa regionale." *Forum di Quaderni costituzionali*: 1-5.
- Bonomi, Andrea. 2021. "Sanzioni amministrative «di seconda generazione», principio di proporzione, diritti fondamentali." *Federalismi.it*: 5.
- Branca, Fabrizio. 2023. "Sentenza n. 185 del 2021 e sentenza n. 40 del 2023: identici principi e applicazioni opposte." *Giurisprudenza Costituzionale* 3: 1425.
- Brancasi, Antonio. 1985. "Una brutta sentenza in tema di casinò ed una occasione perduta per la finanza regionale." *Le Regioni*: 1039-68.
- Calvosa, Paolo. 2017. "Gli effetti del processo di liberalizzazione sulle dinamiche di mercato nel settore delle scommesse sportive in Italia." *Economia e diritto del terziario* 2: 293-324.
- Camerlengo, Quirino. 2021. "Lombardia. Il contrasto a droga e dipendenze patologiche tra sicurezza primaria e competenze convergenti regionali: riflettori accesi sulla Lombardia." *Le Regioni* 49, 1-2: 419-21.
- Casavecchia, Guido. 2021. "Sanzioni amministrative fisse e rime obbligate. Nota a Corte costituzionale, sentenza n. 185 del 2021." *Osservatorio AIC* 6: 496-522.
- Cavasino, Elisa. 2022. "Il perimetro variabile dell'insindacabilità dei Consiglieri regionali: la vis politica delle decisioni «strategiche» per l'economia regionale. Nota a Corte costituzionale n. 90 del 2022." *Osservatorio AIC* 4: 208-227.
- Cecere, Alfonso Maria. 2019. "Dalla tutela dell'interesse della comunità locale alla tutela dei diritti. Il sindacato del giudice amministrativo sugli atti di prevenzione del gioco d'azzardo." *Munus* 1: 313-41.
- Cerruti, Tanja. 2022. "Le (mutevoli) scelte del legislatore piemontese sulla disciplina del gioco d'azzardo." *Le Regioni* 1: 342-53.

Citoyens, fondées désormais sur des principes simples et incontestables, tournent toujours au maintien de la Constitution, et au bonheur de tous» (enfasi aggiunta), Preambolo, *Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen* (1789).

- Chiappa, Riccardo. 2017a. "Gioco d'azzardo: rischi e pericoli, ritardi e timidezza dello Stato e competenza delle Regioni e Comuni nelle azioni di contrasto alle dilaganti patologie (ludopatia o gap)." *Giurisprudenza Costituzionale* 62, 3: 1118-29.
- Chiappa, Riccardo. 2017b. "Il giurista cattolico e le sfide del presente: problemi nel diritto amministrativo nell'esperienza giuridica contemporanea." *Iustitia* 70, 3: 2018, 303-12.
- Chiappa, Riccardo. 2017c. "Scommesse sportive e rischio di manipolazione delle competizioni sportive." *Rivista di diritto sportivo* 2: 271-301.
- Chiappa, Roberto. 1965. "Osservazione." *Giurisprudenza Costituzionale* 1: 1265.
- Chiappa, Roberto. 2015. "Una decisa affermazione della Corte costituzionale sulla rilevanza degli interessi pubblici sottostanti al regime di monopolio statale di concessione per l'esercizio di attività di gioco pubblico con vincite a denaro e sulla giustificazione di nuovi requisiti ed obblighi imposti con legge e non suscettibili di indennizzo." *Giurisprudenza Costituzionale* 2: 506-15.
- Clarich, Marcello e Andrea Pisaneschi. 2011. *Le fondazioni bancarie. Dalla holding creditizia all'ente non-profit*. Bologna: il Mulino.
- Conte, Lucilla. 2024. "Le misure di contrasto alla povertà tra aspirazioni solidaristiche e inevitabili condizionalità. Nota a Corte cost., n. 54 del 2024". *Osservatorio AIC* 5. <<https://www.osservatorioaic.it>>.
- Corrias, Paoloefisio. 2022. "I contratti aleatori: rivisitazione di una categoria." In *Per i cento anni dalla nascita di Renato Scognamiglio*, a cura di Paoloefisio Corrias, et al., 675-400. Napoli: Jovene.
- Cosulich, Matteo. 2022. "Dall'autonomia dell'azzardo all'azzardo dell'autonomia: la Valle d'Aosta e il suo Casinò." *Le Regioni* 4: 790-805.
- D'Amico, Marsilia, e Giuseppe Arconzo. 2006. "Commento all'art. 25 della Costituzione." In *Commentario alla Costituzione*, a cura di Alfonso Celotto, Marco Olivetti, e Raffaele Bifulco, 526-29. Torino: Utet.
- De Fina, Silvio. 1961. "Gioco d'azzardo ed autonomia regionale." *Giurisprudenza siciliana* 1: 796-801.
- De Lise, Pasquale. 2014. "La giurisprudenza costituzionale sulla competenza funzionale del T.A.R. del Lazio." *Giurisprudenza costituzionale* 59, 3: 2989-3006.
- De Luca, Cristina. 2021. "La Corte costituzionale torna sulle «rime possibili»: un'insolita pronuncia di mero accoglimento per caducare una sanzione amministrativa fissa." *Consulta Online* 3: 1011-20.
- De Maria, Bruno. 2019. "Il gioco preso sul serio: la lotta alle ludopatie tra competenze statali e regionali." *Giurisprudenza Costituzionale* 2: 1169-77.
- De Maria, Bruno. 2021. "La Corte di fronte alla proporzionalità delle sanzioni amministrative: una sentenza dai risvolti sistemici." *Giurisprudenza costituzionale* 6: 2874-88.
- Fedele, Alessandro. 2018. "In tema di presupposto e soggetti passivi dell'imposta unica sui concorsi pronostici e sulle scommesse." *Giurisprudenza Costituzionale*: 276.
- Ferrajoli, Luigi. 2021. *La costruzione della democrazia. Teoria del garantismo costituzionale*. Bari: Laterza.
- Ferrato, Donato. 1970. "Divieti in tema di apparecchi automatici." *Rivista penale* II: 12-23.
- Gambardella, Marco. 2008. "Retroattività della legge penale favorevole e bilanciamento degli interessi costituzionali." *Giurisprudenza Costituzionale*: 2408-14.
- Giroto, Dimitri. 2023. "Il ruolo del Consiglio nell'evoluzione della forma di governo della Regione." *Le Regioni* 4: 629-48.
- Giuffré, Felice. 2004. "Vecchi privilegi e nuovi moniti nella questione delle case da gioco «autorizzate»." *Forum di Quaderni costituzionali*.

- Giupponi, Tommaso Francesco. 2022. "Insindacabilità dei consiglieri regionali e natura amministrativa della delibera: verso una verifica sostanziale della natura "politico-strategica" delle valutazioni del Consiglio." *Giurisprudenza Costituzionale* 2: 955-66.
- Macchia, Marco. 2020. "Il regime concessorio dei giochi e delle scommesse pubbliche." *Rivista trimestrale di diritto pubblico* 4: 1401-18.
- Masaracchia, Agostino. 2016. "Una decisione diversa dal recente indirizzo della Consulta (nota a TAR Lombardia - Sez. I - n. 2412/2015)." *Guida al diritto* 1: 91.
- Montel, e De La Forest. 1964. "Apparecchi o congegni automatici da giuoco o da trattenimento." *Rivista penale* II: 404-22.
- Morone, Antonio Francesco. 2003. "Case da giuoco: una disorganicità normativa compatibile con la Costituzione." *Giurisprudenza Costituzionale* 6: 3928.
- Nisticò, Michele. 2011. "Cronaca di Giurisprudenza costituzionale: il conflitto tra Stato e Regioni avente ad oggetto un atto giurisdizionale." *Rivista AIC* 2: 1-16.
- Perini, Mario. 2002. "L'interpretazione della legge alla luce della costituzione fra corte costituzionale ed autorità giudiziaria." In *Il giudizio sulle leggi e la sua diffusione: verso un controllo di costituzionalità di tipo diffuso?*, a cura di Elisa Malfatti, Roberto Romboli, e Emanuele Rossi, 33-75. Torino: Giappichelli.
- Pinardi, Roberto. 2021. "L'«horror vacui» nel controllo di costituzionalità su misure di carattere sanzionatorio (note a margine di Corte costituzionale, sentenza n. 185 del 2021)." *Nomos* 3: 1-10.
- Pinardi, Roberto. 2023. "Una pronuncia a rime «possibili», ma anche «parziali». Nota alla sent. n. 40 del 2023 della Corte costituzionale." *Osservatorio AIC* 5: 119-33.
- Pioletti, Giuseppe. 1968. "I giochi proibiti e l'art. 25 della Costituzione." *Giurisprudenza Costituzionale*: 1455-65.
- Pizzolato, Filippo. 2017. "Mutazioni del potere economico e nuove immagini della libertà." *Costituzionalismo.it* 3: 1-30.
- Pizzorusso, Alessandro. 1973. "Nota redazionale." *Foro.it* I: 2636.
- Poli, Flavia. 2012. "Il principio di retroattività della legge penale più favorevole nella giurisprudenza costituzionale ed europea." *Rivista AIC* 3: 2012, 1-29. .
- Prandi, Sara. 2022. "Pene fisse e proporzionalità nel quadro dei rapporti tra diritto amministrativo punitivo e diritto penale." *Diritto penale e processuale* 11: 333-43.
- Recchia, Nicola. 2021. "Principio di proporzione e sanzioni amministrative. Ancora un importante intervento della Corte costituzionale." *Giurisprudenza Costituzionale* 5: 1942-51.
- Recchia, Nicola. 2022. "La proporzione sanzionatoria nella triangolazione tra giudici comuni, Corte costituzionale e Corte di Giustizia." *Quaderni costituzionali* 4: 871-98.
- Roma, Marina. 2021. "La Consulta sulla c.d. proroga tecnica per gli operatori del gioco lecito nella Legge di Bilancio 2018. Lo scrutinio «a maglie larghe» della Corte nella sentenza 49/2021, tra esigenze di finanza pubblica e libertà di iniziativa economica privata." *Consulta Online* 2: 649-57.
- Romboli, Roberto. 1995. "Storia di un conflitto «partito» tra enti ed «arrivato» tra poteri (il conflitto tra lo Stato e la Regione avente ad oggetto un atto giurisdizionale)." In *Studi in onore Manlio Mazziotti di Celso* Vol. 2, 584-99. Padova: Cedam.
- Ronco, Mauro. 2007. *Il Reato. Tomo I. Struttura del fatto tipico. Presupposti oggettivi e soggettivi dell'imputazione penale. Il requisito dell'offensività del fatto*. Bologna: Zanichelli.
- Rospi, Mimma. 2020. "Il nuovo assetto costituzionale della materia di giochi e scommesse tra competenza dello Stato e competenza delle Regioni e degli altri Enti locali alla luce del principio di proporzionalità." *Federalismi.it* 29.

- Rossi, Stefano. 2015. “Una pronuncia di rigetto in rito e una posta in gioco ancora da definire: i sindacati no slot e i loro poteri.” *Le Regioni* 43, 2: 427-35.
- Ruggeri, Antonio. 2022. “La Corte costituzionale e il processo incidentale tra regole e regolarità.” *Quaderni costituzionali* 2: 325-47.
- Ruotolo, Marco. 2023. “Le tecniche decisorie della Corte costituzionale, a settant’anni dalla legge n. 87 del 1953.” *Diritto e Società* III, 1: 1-64.
- Scagliarini, Simone. 2017. “«Rien ne va plus»: la Consulta conferma la competenza regionale sulla ubicazione delle slot machines.” *Forumcostituzionale.it*.
- Severa, Francesco. 2023. “La proporzionalità delle sanzioni amministrative nella giurisprudenza costituzionale: questioni di sostanza e questioni di processo.” *Consulta Online* 2: 541-60.
- Timo, Matteo. 2019. “La tutela della concorrenza e della salute nella disciplina del gioco lecito.” *Diritto amministrativo* 2: 413-23.
- Vedaschi, Arianna. 2003. “La gestione del casinò di Saint-Vincent spetta alla Regione.” *Giurisprudenza Costituzionale* 48, 1: 438-45.
- Zampella, Vincenzo. 2009. “Concorsi pronostici, scommesse e finanziamento dello sport.” In *Sport e ordinamenti giuridici: atti del seminario congiunto tra il dottorato in diritto privato e la scuola di dottorato in giustizia costituzionale e diritti fondamentali*, a cura di Gianluca Famiglietti, Luciano Bruscuiglia, e Roberto Romboli, 330-40. Pisa: Plus-Pisa University Press.

#### Sentenze Corte costituzionale

- Corte costituzionale, sentenza n. 50/1959.
- Corte costituzionale, sentenza n. 58/1959.
- Corte costituzionale, sentenza n. 23/1961.
- Corte costituzionale, sentenza n. 3/1962.
- Corte costituzionale, sentenza n. 125/1963.
- Corte costituzionale, sentenza n. 87/1965.
- Corte costituzionale, sentenza n. 88/1968.
- Corte costituzionale, sentenza n. 12/1970.
- Corte costituzionale, sentenza n. 144/1970.
- Corte costituzionale, sentenza n. 80/1972.
- Corte costituzionale, ordinanza n. 87/1972.
- Corte costituzionale, sentenza n. 113/1972.
- Corte costituzionale, sentenza n. 126/1972.
- Corte costituzionale, ordinanza n. 90/1973.
- Corte costituzionale, sentenza n. 237/1975.
- Corte costituzionale, sentenza n. 152/1985.
- Corte costituzionale, ordinanza n. 140/1988.
- Corte costituzionale, sentenza n. 140/1988.
- Corte costituzionale, sentenza n. 543/1988.
- Corte costituzionale, sentenza n. 520/1991.
- Corte costituzionale, sentenza n. 103/1992.
- Corte costituzionale, sentenza n. 236/1995.
- Corte costituzionale, sentenza n. 360/1997.
- Corte costituzionale, sentenza n. 438/2002.
- Corte costituzionale, sentenza n. 185/2004.
- Corte costituzionale, sentenza n. 438/2002.
- Corte costituzionale, sentenza n. 152/1985.

Corte costituzionale, ordinanza n. 140/1988.  
Corte costituzionale, sentenza n. 185/2004.  
Corte costituzionale, sentenza n. 237/2006.  
Corte costituzionale, sentenza n. 215/2018.  
Corte costituzionale, sentenza n. 72/2010.  
Corte costituzionale, sentenza n. 300/2011.  
Corte costituzionale, sentenza n. 72/2010.  
Corte costituzionale, sentenza n. 310/2011.  
Corte costituzionale, sentenza n. 185/2004.  
Corte costituzionale, sentenza n. 174/2014.  
Corte costituzionale, sentenza n. 3271/2014.  
Corte costituzionale, sentenza n. 2710/2012.  
Corte costituzionale, ordinanza n. 2133/2014.  
Corte costituzionale, ordinanza n. 996/2014.  
Corte costituzionale, ordinanza n. 2712/2013.  
Corte costituzionale, sentenza n. 220/2014.  
Corte costituzionale, sentenza n. 56/2015.  
Corte costituzionale, sentenza n. 108/2017.  
Corte costituzionale, sentenza n. 27/2018.  
Corte costituzionale, sentenza n. 238/2018.  
Corte costituzionale, sentenza n. n. 9/2021.  
Corte costituzionale, sentenza n. 27/2019.  
Corte costituzionale, sentenza n. 177/2020.  
Corte costituzionale, sentenza n. 49/2021.  
Corte costituzionale, sentenza n. 56/2015.  
Corte costituzionale, sentenza n. 27/2018.  
Corte costituzionale, sentenza n. 300/2011.  
Corte costituzionale, sentenza n. 90/2022.  
Corte costituzionale, ordinanza n. 49/2023.  
Corte costituzionale, sentenza n. 54/2024.





# Il modello italiano della regolamentazione del gioco pubblico e le varie forme di controllo del gioco

Luca Turchi

**Abstract:** This dissertation contains an analysis of the legal gambling “rulebook” in Italy, starting from the origins to the latest regulatory and fiscal updates. The dissertation then proceeds to quickly examine the history of the different national gambling markets, highlighting the evolutions that have developed over the last fifteen years or so, also thanks to IT and technological innovations. In conclusion, this overview will show different types of control in the gambling sector, aimed to the common goals of protecting the citizens, the economic operators and tax revenues.

**Keywords:** Gambling, regulation, economy

**Sommario:** Riferimenti bibliografici 195

Sono veramente emozionato di essere relatore in questo importante *meeting*; sono stato studente di Scienze economiche bancarie in questa Università degli Studi di Siena negli anni Novanta e poi, successivamente, per mio piacere personale, mi sono laureato in Scienze politiche avendo come relatore della tesi, redatta in materia di giochi, il Professor Berti.

Lavoro nel settore dei giochi pubblici dal Duemila; appartengo al gruppo di persone che solitamente in questi dibattiti viene un po' preso di mira, perché noi dell'Agencia delle Dogane e dei Monopoli (prima Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato) siamo quelli che regolamentano il gioco, siamo quelli che hanno introdotto la disciplina delle varie lotterie, «gratta e vinci», «vinci casa» eccetera eccetera eccetera.

Le persone che giudicano frettolosamente, ‘di pancia’ potrebbero dire che siamo coloro che alimentano un vizio; chi ha la passione o la pazienza di ascoltare, potrebbe, al termine dell'intervento, reputare che noi dell'Agencia delle Dogane e dei Monopoli siamo semplicemente i pubblici dipendenti (civil servants) che cercano di regolamentare il settore al meglio contemperando vari interessi.

Però ricordiamoci, preliminarmente, una cosa fondamentale: l'Amministrazione cura l'aspetto tecnico di norme che vengono emanate dal legislatore. Quindi ricollegandomi a quanto detto nei prestigiosi interventi della mattina, il dibattito politico nell'introduzione di tutta una serie di nuove tipologie di gio-

Luca Turchi, Public Administration Executive, Italy, luca.turchi@adm.gov.it

Referee List (DOI 10.36253/fup\_referee\_list)

FUP Best Practice in Scholarly Publishing (DOI 10.36253/fup\_best\_practice)

Luca Turchi, *Il modello italiano della regolamentazione del gioco pubblico e le varie forme di controllo del gioco*, © Author(s), CC BY-SA 4.0, DOI 10.36253/979-12-215-0444-6.15, in Mario Perini (edited by), *Il gioco d'azzardo: una prospettiva multidisciplinare. Atti del convegno tenutosi presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Siena il 1° dicembre 2023*, pp. 185-195, 2024, published by Firenze University Press and USiena PRESS, ISBN 979-12-215-0444-6, DOI 10.36253/979-12-215-0444-6

co è stato debitamente effettuato; probabilmente, stamattina si voleva dire che è mancato – e forse, in talune trascorse occasioni, posso essere d'accordo – un po' di dibattito pubblico per capire quali potevano essere le criticità e le possibili conseguenze dell'introduzione di vari giochi nel panorama del settore italiano.

Su un parere concordo pienamente, il sistema del gioco non va visto come 'tutto bianco' o 'tutto nero': dobbiamo scorgere la maniera di far convivere svariate, importanti e diverse tematiche presenti all'interno del sistema dei giochi.

Da un punto di vista giuridico, anche se io non sono un giurista, la norma base ancora attuale è il Decreto Legislativo 14 aprile 1948, n. 496 che riporta la possibilità di effettuare la gestione di tutti i giochi pubblici in capo allo Stato con la previsione, già allora, che la Pubblica Amministrazione potesse demandare a soggetti privati la gestione e la raccolta del gioco.

Il mercato complessivo del gioco pubblico, da metà degli anni '90 ad oggi, ha registrato cambiamenti epocali. Nel 1996 è esploso il «SuperEnalotto» – precedentemente chiamato «Enalotto» e gestito dal CONI – gioco ceduto, forse a poco prezzo, a un soggetto privato che l'ha completamente rivitalizzato. Poi, nel 1998, abbiamo registrato l'introduzione delle scommesse sportive a quota fissa: con una battuta, si potrebbe dire che «l'occasione ha fatto l'uomo ladro», e l'occasione si è manifestata con i Mondiali di calcio di Francia del 1998, nello specifico con gli ottavi di finale.

Quindi nel 1999, con decorrenza dal 2000, ci sono stati i bandi di gara per le concessioni delle scommesse sportive ed ippiche in agenzia; e successivamente (2003) l'allora Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato ha gestito l'introduzione di quelli che sono, forse, i giochi più importanti a livello di rete fisica ovvero le AWP e le VLT con l'eliminazione dei vecchi *videopoker*.

La differenza tra i due tipi di apparecchi ancora sfugge a molti: lo ascoltavo e comprendevo mentre ci confrontavamo con altri relatori. Fondamentalmente, senza scendere troppo nel tecnico, le VLT sono delle 'macchinette' collegate ai sistemi centrali per cui immediatamente il regolatore ADM, attraverso il suo partner tecnologico, è a conoscenza dello sviluppo contabile della macchina. Le VLT possono restituire vincite molto elevate sia in sala, attraverso il cosiddetto *jackpot* di sala, sia con il *jackpot* di sistema, in tal caso l'utente che gioca a Canicatti può prendere il *jackpot* che è raccolto da tutti i giocatori presenti in ogni parte d'Italia su quel determinato sistema di gioco. Si gioca anche introducendo banconote.

Le AWP sono delle 'macchinette' molto simili per un occhio profano alle VLT ma sono apparecchi che accettano monete da un euro o due euro, non si introducono banconote e la vincita massima è 100 euro. Rispetto alle VLT, il *payout*, cioè quello che viene restituito in vincita al giocatore è inferiore; le macchine non sono collegate in rete e, per tale ultima caratteristica sono quelle che registrano maggiori problemi ai fini dell'attività di controllo che poi in parte illustrerò.

Fatta questa premessa, consapevole che qualche cultore della materia possa avere arricciato il naso sentendomi parlare di 'macchinette', l'attività di presidio del mondo dei giochi condotta dall'Amministrazione viene sviluppata e svolta anche di pari passo con quelle che sono le attività di altre amministrazioni interessate, una fra tutte la Polizia di Stato perché sapete che la maggior parte del-

le regole all'interno del mondo, specie degli apparecchi, sono riportate in una norma 'recentissima' del lontano 1931, ovviamente poi modificata nel corso del tempo, che è il Testo Unico delle leggi pubbliche di sicurezza 18 giugno 1931, n. 773. Nella norma sono riportate le principali indicazioni amministrative e sanzionatorie sul settore degli apparecchi.

Le leggi nel settore dei giochi sono state, nel corso degli anni, innumerevoli. Spesso l'intervento normativo è andato a modificare l'impianto preesistente specie se di natura fiscale. La numerosità delle varie norme e, soprattutto, la circostanza che ogni tipologia di gioco ha regole specifiche, propria tassazione e una distinta rete di raccolta ha reso di difficile realizzazione la stesura di un 'Testo Unico' in materia.

Tra le varie leggi, ritengo necessario in questo momento ricordarne due.

Il Decreto-Legge 12 agosto 2018, n. 87 convertito, con modificazioni, dalla Legge 9 agosto 2018, n. 96 il quale all'articolo 9, comma 1, dispone, che:

ai fini del rafforzamento della tutela del consumatore e per un più efficace contrasto del disturbo da gioco d'azzardo, [...] è vietata qualsiasi forma di pubblicità, anche indiretta, relativa a giochi o scommesse con vincite di denaro nonché al gioco d'azzardo, comunque effettuata e su qualunque mezzo, incluse le manifestazioni sportive, culturali o artistiche, le trasmissioni televisive o radiofoniche, la stampa quotidiana e periodica, le pubblicazioni in genere, le affissioni e i canali informatici, digitali e telematici, compresi i social media.

La Legge 9 agosto 2023, n. 111 con la quale il Parlamento ha conferito al Governo la delega per la riforma del sistema fiscale italiano.

Relativamente a quest'ultima norma, invito a porre attenzione all'articolo 15 specifico per il settore del gioco. Quelle tematiche che, all'occhio meno attento, possono sembrare tra loro differenti e contraddittorie vengono esplicitate nei principi della legge; la stessa, infatti, prevede che possano essere emanati specifici Decreti legislativi per il riordino nel settore dei giochi. Il tutto secondo ben delineati principi: la tutela della fede pubblica, la tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, il contemperamento degli interessi generali della salute pubblica con quello del mantenimento del regolare afflusso di risorse all'erario.

Comprendiamo come sia maggiormente complicato regolamentare il settore del gioco con la presenza di un numero notevole di giusti principi che possono comportare possibili contraddizioni nella loro realizzazione operativa. Ma questo dobbiamo fare: sarà sicuramente sfidante anche per noi tecnici.

Nel corso degli interventi della mattina, nell'indicare un momento storico di ampliamento dell'offerta di gioco, è stato, in più occasioni, rammentato l'articolo 12 del Decreto legge 28 aprile 2009, n. 39, convertito con modificazioni, dalla Legge 24 giugno 2009, n. 77, noto come "Decreto Abruzzo", che venne emanato in un momento storico particolare, ovvero nei mesi immediatamente successivi al terremoto che ha colpito la regione aquilana e, in particolare, la città capoluogo.

È evidente che ci fu la necessità di trovare risorse economiche adeguate a favorire una rapida ricostruzione del territorio. Possiamo criticare la motiva-

zione? Forse la risposta la dovrebbero fornire i nostri concittadini che subirono devastazioni e macerie.

Sicuramente, in tale occasione, ci fu un certo ampliamento dell'offerta di gioco. Se nel breve o medio periodo è evidente che le risorse servirono a fornire il dovuto aiuto economico alle popolazioni terremotate, è ipotizzabile che gli effetti a lungo periodo possono aver incrementato tutte quelle patologie che sono illustrate a partire dall'intervento della dottoressa Goracci nella odierna mattinata.

Sul tema devo premettere – credetemi non è solo un mio personale e professionale pensiero, ma è quello che unanimemente hanno tutti i colleghi dirigenti e direttori centrali della Direzione giochi, presenti e passati – che ogni situazione e problema di *addiction* da parte dei cittadini persona che nasce dalla frequentazione dell'attività di gioco (quello che è chiamato gioco di azzardo patologico o GAP) è una sconfitta anche per tutti noi in quanto membri della società.

La attività di regolamentazione deve effettuarsi anche e soprattutto per tutelare le fasce più deboli e maggiormente afflitte da tali problematiche. Sempre ricollegandomi ai prestigiosi interventi della mattina, è evidente che sia preferibile un mercato con cento persone che giocano dieci euro che un mercato di una sola persona che gioca mille euro. In tal senso, decisamente apprezzabile e condivisibile è stato uno degli interventi, sinceramente non ricordo chi ne fu l'autore, nel quale si è chiaramente spiegato che la maggior parte delle persone trova nel gioco un momento di socializzazione, un momento di sfida con sé stessi, e, senza voler entrare troppo addentro alle opere dello scrittore e sociologo francese Callois, un momento di divertimento.

Faccio un esempio banale, sapete quando è il momento in cui il gioco del *bingo* ha più raccolta? Il gioco del *bingo* registra più raccolta nel periodo natalizio. Perché? Perché purtroppo nella società ci sono tante persone sole che non hanno parenti con cui condividere le festività e allora vanno, magari insieme ad amici, a giocare a tombola nelle sale *bingo* e si divertono.

Come possiamo definire quei momenti se non altro che momenti di socializzazione?

È evidente che laddove ne ricorrano le necessità si può cercare di limitare alcune tipologie di offerta del gioco. Proprio l'altro giorno, precisamente il 29 novembre è stato oggetto di una interessante Tavola rotonda, presso gli Uffici della Commissione europea in Roma, uno studio Eurispes – non so chi ha avuto modo di leggerlo in queste quarantotto ore – nel quale si evidenzia che è diminuita la rete fisica generalista, e si è ridotta notevolmente la numerosità degli apparecchi da intrattenimento ubicati sul territorio. Adesso sono presenti – ma non significa che siano tutti operativi – circa 255 mila AWP e 55 mila VLT.

Rispetto agli anni passati la riduzione è stata notevole. In sostanza, anche rispetto al 2017, se non ricordo male, quando ci furono le riunioni relativamente all'intesa fra Stato e Regioni, i numeri del decremento sul territorio sono assolutamente evidenti.

Chiaramente ADM, che lo ricordo è un'Agenzia fiscale – come avrebbe detto Jessica Rabbit nel noto film «non siamo cattivi, ci hanno disegnato così» – deve compiere la propria *mission* istituzionale nei quattro core business di riferimento:

l'area doganale in cui la tassazione è generalmente più bassa e gli introiti per la maggior parte vanno al bilancio unionale, la parte delle accise, quindi, ad esempio, gli oli minerali oppure il controllo sui prodotti alcolici che, ad esempio, effettuano i colleghi dell'Ufficio di Siena in questa terra feconda di buon vino sia a Nord che a Sud della provincia. Ma illustrando il settore delle accise non posso fare a meno di ricordare il settore dei tabacchi, anch'esso tanto importante in termini di tassazione, atteso che percentualmente è relevantissima, e in termini di tutela della salute.

Ho deliberatamente lasciato per ultimo, proprio in quanto oggetto del Convegno odierno, il settore dei giochi, che ha un'importanza anche a livello economico, il Professor D'Antoni con cui avevo parlato amabilmente nel corso della mattinata ha effettuato un'eccellente valutazione in merito, che a livello fiscale.

Su questo aspetto illustro i dati del 2022 resi pubblici da ADM nel suo Libro Blu: 11,2 miliardi di entrata erariale, 135 miliardi di volumi di giocate.

Ricordo che il volume del giocato è un indicatore completamente diverso dallo «speso» da parte del giocatore.

Mediamente a fronte di un giocato pari a 100, tornano in vincita 85. Ogni gioco ha il suo *Return to player* (RTP) o – anche se il concetto non è sovrapponibile – il suo montepremi. Lo speso del giocatore è, pertanto, il 15 per cento del volume del giocato.

Ci sono giochi che nel medio termine hanno un RTP molto vicino al 100 per cento e giochi con RTP che supera di poco il 50 per cento. Ne consegue anche una differente entrata erariale dai singoli giochi. Solitamente – ma non sempre – il gioco su rete fisica ha un'entrata erariale maggiore rispetto all'online. Infatti, come vedremo, ci sono giochi a distanza il cui rendimento erariale è minore dello 0,20 per cento del giocato.

Quindi, in un mercato dei giochi – ma non solo quello – che si sta sempre più orientando verso l'online, mantenere almeno stabile il livello di tassazione come è chiesto dalla norma diventa veramente un qualcosa di difficile senza utilizzare leve che potrebbero non trovare il favore del pubblico ed essere, quindi, controproducenti.

Per chiarire meglio il concetto, prendiamo, a titolo esemplificativo, i giochi da casinò. Sappiamo che questi giochi non possono essere offerti dalla rete fisica, salvo che non sia rete illegale o che siano offerti nei quattro casinò che stanno in località prossime al confine nazionale. Ebbene molti di questi, per loro natura, si prestano al fenomeno del rigioco. In sostanza, movimentano molto denaro ma con bassa spesa del pubblico e bassissima entrata erariale. E qui lascio al parere di ognuno dei presenti se tali giochi possono maggiormente prestarsi ai disturbi da GAP. Si prestano meno dei giochi fisici o di più?

Oltre ai giochi da casinò, non troviamo su rete fisica anche i giochi di carte. E' lecito pensare che nessuno di noi abbia mai giocato a *poker*.

Comunque, giochi di carte, il *poker online*, il *burraco online*, eccetera eccetera non sono su rete fisica unitamente ad un'altra tipologia di gioco sulla quale vorrei dilungarmi un pochino: il *betting exchange*.

Che cos'è il *betting exchange*? è un gioco nella quale una piattaforma realizzata da un concessionario mette in collegamento i vari utenti che hanno un conto

di gioco con il concessionario stesso. Nella piattaforma, relativamente a specifici avvenimenti sportivi e non, i soggetti possano ‘bancare’, quindi effettuare il lavoro tipico del concessionario, del *bookmaker*, o puntare su quelle giocate. Quindi sono i giocatori stessi che, da pari a pari, possono svolgere di volta in volta il diverso ruolo del *bookmaker* o dello scommettitore.

In un intervento di pochi minuti fa, si è correttamente parlato di similitudini tra il settore economico e bancario e quello collegato al mondo dei giochi. Ebbene, il *betting exchange* venne inventato da uno scommettitore professionista insieme a un operatore di Wall Street.

Quindi lo confermo sicuramente: l’interazione tra economia finanza e scommessa è molto molto stretta. Tanto stretta che non vedo troppa differenza tra il conto corrente bancario e il conto di gioco.

Torniamo al nostro *betting exchange* che piace sempre più. Secondo i dati sviluppati internamente, nei primi 9 mesi del 2023 ha raccolto 2 miliardi di euro; interessante il valore della percentuale di entrata erariale pari allo 0,13 per cento. Quindi 2,3 milioni di euro.

E allora confrontiamo questi dati con quelli di una ‘famiglia’ di giochi conosciutissima: i giochi numerici a totalizzatore nazionale (GNTN) di cui il *SuperEnalotto* è il più noto e con maggiori volumi di raccolta. Nel medesimo periodo, i GNTN hanno raccolto  $\frac{1}{4}$  di meno, un miliardo e mezzo di euro. L’entrata erariale, sempre secondo elaborazioni interne è stata pari a 600 milioni di euro circa.

È sempre stato evidente che la regolamentazione del gioco è uno strumento complicato che deve porre anche in massima considerazione le differenti realtà nelle quali si sviluppa: realtà contraddistinta sempre più da sviluppi tecnologici.

E, atteso che il tema del nostro incontro odierno verte principalmente sulla prevenzione del disturbo da Gioco d’Azzardo Patologico, mi permetto di illustrare un mio personale parere in merito. È personale ma trova la sua genesi in 23 anni di esperienza nel settore. Anni in cui anche io ho avuto interlocuzioni relativamente a casi di ludopatie con i diretti interessati o con i loro familiari.

Ebbene, a mio avviso, può sussistere un maggior rischio di aggressione del disturbo da GAP nelle persone che giocano da casa o in altri ambienti comunque collegati a distanza nella rete internet.

La rete è attiva 24 ore al giorno 365 giorni all’anno. È uno strumento sempre presente e accessibile. Per alcuni un qualcosa che è disponibile ma non necessariamente fruibile; per altri, la rete può essere «un canto delle sirene». E immagino anche come il disturbo da GAP possa ampliarsi se coincidente con altri disturbi della personalità o semplicemente in soggetti che sviluppano personalità chiuse e poco propense alla socializzazione.

Ma le domande che mi pongo spesso, per la quale non ho una risposta ma la chiedo agli esperti del settore sociosanitario, sono le seguenti: è il disturbo da GAP che crea altri disturbi della personalità o sono altri disturbi della personalità a creare i disturbi da GAP? E, inoltre, quali categorie di giocatori sono quelle con più disturbi?

Nel gioco fisico, il giocatore ha delle evidenti limitazioni. Se volesse acquistare «gratta e vinci» sa che, comunque sia, ad una certa ora il tabaccaio chiude e

l'utente trova la saracinesca abbassata dell'esercizio commerciale; se invece volesse giocare ai gratta e vinci online da casa o da qualunque altro luogo con una connessione ad internet, può giocare ventiquattro ore su ventiquattro.

In definitiva, forse dovremmo prestare una maggiore attenzione al gioco online e alle relative dinamiche.

In tal senso è anche comprensibile perché il primo decreto su cui si sta più alacremente lavorando in previsione della applicazione del citato articolo 15 della Legge di delega (n. 111 del 2023) è proprio quello relativo al settore del gioco a distanza<sup>1</sup>.

Nelle mie precedenti parole ho effettuato una comparazione tra finanza e gioco. Per spiegarlo in modo fruibile a tutti farò un banalissimo esempio.

Immaginiamo un amico che l'altro giorno ha aperto un conto corrente bancario. Lui ama poco le banche online, quindi è andato in filiale, ha depositato un importo iniziale – diciamo 100 euro – e ha dato disposizioni al proprio consulente bancario di riferimento che sul conto verrà accreditato il proprio stipendio oltre che il bonifico mensile di una casa affittata.

Sul conto, ovviamente, verranno addebitati i prelievi effettuati presso i *bancomat* o gli sportelli bancari, le bollette delle forniture degli ordinari servizi.

A ciò si aggiunga che sul conto dell'amico l'istituto di credito addebiterà una commissione a proprio favore.

Però il nostro amico ha individuato una similitudine operativa sotto gli occhi di tutto e ha sottolineato che non ci sono particolari differenze con quanto avviene con l'apertura e la gestione di un conto di gioco a distanza.

Infatti, possiamo aprire un conto di gioco, accreditarci inizialmente dei soldi vale a dire quanto inizialmente mettiamo nel nostro conto di gioco. Ci saranno altri accrediti nel momento in cui realizzeremo delle vincite o effettueremo delle ricariche sul conto di gioco. E avremo degli addebiti che saranno pari alla somma delle giocate da noi effettuate e dei prelievi. Ma rispetto al conto corrente bancario c'è una differenza, non ci sono costi per la tenuta del conto di gioco. Anzi spesso chi ha il conto di gioco vedrà accreditati dei *bonus* ovvero dei potenziali soldi che per essere prelevati debbono necessariamente essere utilizzati in giocate una o più volte.

In sostanza, ha ragione il nostro amico: c'è una evidente similitudine tra i conti. È chiaro che alla fine dell'attività un aspetto accomuna la banca e il concessionario: nel medio termine, loro – banco o banca – vincono sempre. Anche se nel mondo del gioco qualcuno può vincere sul banco sia esso pubblico – lo Stato, nel Lotto – o privato, come nel settore delle scommesse a quota fissa.

Differente è il discorso per le giocate a totalizzatore: in questo caso, la torta del montepremi è una percentuale di quello che viene giocato. Il giocatore non vince contro il concessionario o il punto vendita che si 'accontentano' dell'aggio previsto dal regolamento specifico del gioco o dallo schema di concessione di concessione.

<sup>1</sup> Il decreto legislativo 25 marzo 2024, n. 41 recante "Disposizioni in materia di riordino del settore dei giochi, a partire da quelli a distanza, ai sensi dell'articolo 15 della legge 9 agosto 2023, n° 111".



Per illustrare in modo semplice quali sono le attività di controllo nel settore del gioco è necessario da parte mia fornire brevi informazioni sull'organizzazione e la struttura dell'Agenzia.

A livello centrale, ADM ha una Direzione Centrale per specifico settore. Quindi nel settore nel quale ci stiamo addentrando, abbiamo la Direzione Giochi, attualmente diretta da un dirigente di lunga esperienza nel settore, il dott. Mario Lollobrigida, con un proprio staff. Compongono, inoltre, la Direzione i cosiddetti Uffici di gestione sulla base dello specifico comparto di mercato.

L'ufficio Bingo è, quindi, preposto alla gestione tributaria e amministrativa delle circa 190 concessioni del gioco del bingo; poi c'è l'ufficio gioco a distanza e scommesse che gestisce i concessionari e il gioco delle scommesse e di tutto il mondo dell'online; c'è l'ufficio che gestisce i concessionari e il settore degli apparecchi da intrattenimento e divertimento; infine, c'è l'ufficio che gestisce i giochi numerici e le lotterie, per i primi sia quelli a totalizzatore come il «SuperEnalotto» che quelli a quota fissa come il Lotto, per le seconde sia quelle a estrazione istantanea (è il nome tecnico dei gratta e vinci) sia l'unica lotteria a estrazione differita che è la Lotteria Italia con estrazione il 6 gennaio.

Una più ampia e completa rappresentazione della struttura e delle competenze dei singoli Uffici è reperibile sul sito istituzionale dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli. Peraltro, il sito è fonte informativa di particolare interesse sulle attività di controllo svolte anche nel settore del gioco.

I controlli nascono all'interno degli Uffici di gestione: come definire altrimenti le costanti verifiche di natura amministrativa e tributaria che questi svolgono? Ad esempio, immaginiamo il collega che presta servizio presso l'Ufficio gioco a distanza e scommesse che gestisce un centinaio di concessionari per la rete fisica e un numero simile per il gioco a distanza. Il collega effettua costanti verifiche sul pagamento dell'imposta unica, sul rilascio dei titoli autorizzatori – che, lo ricordo, unitamente alla licenza di Polizia di cui all'articolo 88 del Testo Unico delle leggi di pubblica sicurezza è il titolo abilitativo alla raccolta e gestione delle scommesse su rete fisica –, sulla correttezza e correntezza della documentazione amministrativa che deve essere trasmessa. Tra quelli che devo essere annualmente aggiornati cito un documento tra tutti: la certificazione antimafia.

Importantissima per noi è la conoscenza della rete di vendita e da anni segnaliamo l'importanza di una massima professionalizzazione di tale struttura che è direttamente al servizio del pubblico dei giocatori.

Inoltre, il collega controlla anche i flussi di gioco per verificare se sussistono ipotesi di corruzione nello sport o nell'avvenimento non sportivo oggetto di scommessa.

Unitamente a tali controlli, ci sono quelli svolti dall'Ufficio di cui sono responsabile come, a mero titolo esemplificativo, la valutazione delle quote offerte, il controllo della numerosità dei biglietti annullati e tanti altri.

Ma se ci domandassimo chi controlla i punti di vendita fisici ubicati da Lampedusa a Vipiteno, per esempio, ecco che entrerebbero in scena i colleghi degli Uffici periferici. Per inciso, oggi abbiamo 17 Uffici dei Monopoli che svolgono

attività in materia di giochi e tabacchi e, subordinate, le varie sezioni operative territoriali degli stessi Uffici.

I dipendenti escono pressoché quotidianamente dalle loro strutture per controllare non solo la rete legale di vendita che, per definizione, è conosciuta nella sua ubicazione ma anche per far fronte alla sempre viva minaccia portata da soggetti che ancora oggi, senza concessione e, spesso, senza la licenza di cui al citato articolo 88 del TULPS, effettuano l'attività di accettazione di scommesse in spreghio alla fede pubblica, alla tutela della salute dei giocatori e al riscontro erariale.

Nel pubblico ci sono due colleghi dell'Ufficio dei Monopoli per la Toscana in servizio presso la sezione operativa territoriale di Grosseto che spesso si recano in missione per attività di controllo in tutta la provincia senese. Qui a Siena, infatti, oggi, l'Agenzia ha un Ufficio che cura solo la parte doganale e delle accise (alcoli, energie e oli). Prossimamente ci potrà essere un unico Ufficio che avrà competenza anche sugli altri due settori controllati da ADM (tabacchi e giochi).

Come anticipato, all'interno della Direzione Giochi, c'è un Ufficio un po' diverso dagli altri perché non gestisce concessionari ma effettua controlli di natura tecnica e anche con possibili risvolti penali.

In particolare, cosa altro andiamo a verificare? Andiamo a controllare se sussistono le capacità tecniche dei concessionari come previste nei documenti dei bandi di gara e, soprattutto, come dichiarate dai partecipanti ai bandi di gara aggiudicatari di concessione.

Ma – per riportare esempi – andiamo anche a analizzare il *software* delle schede di gioco per verificare che non ci siano frodi nei confronti dello Stato (parte erariale) e dei giocatori attraverso un fraudolento innalzamento del *payout* degli apparecchi. Se verifichiamo la presenza di una AWP che restituisce un *payout* reale più basso di quanto previsto dalla norma potremmo scoprire che il software è stato alterato.

In questo specifico settore, anni fa le alterazioni si dividevano pressoché equamente tra quelle che causavano nocimento all'erario e quelle che creavano danno ai giocatori. Alcune tipologie di frodi riuscivano a creare danno sia allo Stato che al pubblico dei consumatori.

Oggi, prevalentemente, troviamo frodi che vanno a danno dei giocatori. Evidentemente le sanzioni previste per il reato di peculato fanno più paura di quelle previste per il reato di truffa.

L'Ufficio, inoltre, effettua delle attività di controllo presso gli Organismi di Verifica (OdV), che sono quei soggetti privati con i quali l'Amministrazione ha un rapporto convenzionale – un contratto sostanzialmente – che sono preposti a asseverare che i prototipi dei giochi e delle schede di gioco rispettino le regole del settore. Quindi, qualora il collega di Grosseto proceda a leggere i contatori di un apparecchio o effettui altri controlli e ha dei dubbi, procediamo a fare la comparazione tra quello che ha trovato all'interno della macchinetta con il prototipo che è stato rilasciato dall'organismo di verifica.

Per quantificare l'impegno del personale, segnalo che quest'anno sono stati realizzati oltre 25 mila controlli sui vari giochi di rete fisica; è di assoluto rilievo per la tutela delle fasce più deboli o presunte tali della popolazione significarvi

che circa la metà dei controlli, quindi circa 12 mila, è stata incentrata nella verifica del contrasto del gioco minorile.

In generale, quando effettuiamo i controlli non sempre ci mettiamo la giacchetta con la scritta ADM o Monopoli, entriamo dentro il locale e diamo un'occhiata; no, alcune tipologie di controllo vengono realizzate con le modalità e caratteristiche tipiche di quelle effettuate dalle Forze di polizia. Spesso si procede con il cosiddetto o.c.p. osservazione, controllo e pedinamento, ovverossia ci appostiamo fuori dai locali con calma senza farci notare e andiamo a verificare se all'interno degli stessi entrano dei soggetti che non devono essere in questi locali perché hanno una età inferiore ai 18 anni e sono i primi soggetti che noi dobbiamo tutelare.

Lo ribadisco, importante deve essere il contributo della rete di vendita, senza una rete di vendita professionale che abbia ben chiaro che non esiste solo il loro guadagno o l'entrata erariale ma esiste anche la tutela dei minori e anche dei soggetti più deboli, perdonatemi, non necessariamente sono minori ma sono soggetti che hanno problematiche che sono conosciute dai titolari dei punti vendita. La prima prevenzione delle forme di disturbo da GAP può e deve avvenire nell'esercizio commerciale.

Nel momento in cui noi rilasciamo un'autorizzazione ad un soggetto, lo stesso effettua un'attività pubblica e ha degli oneri importanti a tutela principalmente dei giocatori: non solo dello Stato, del concessionario che rappresenta, o di lui stesso.

Se finora abbiamo rappresentato il focus sui controlli nella rete fisica, bisogna considerare le attività sviluppate sull'online. Ne segnalo due, entrambe le tipologie spesso finiscono in pagine di cronaca: l'analisi dei conti di gioco e il contrasto ai siti di offerta illegale.

Nel momento attuale, abbiamo persone di età molto, molto avanzata che hanno un conto di gioco. Sperando nella salute e lucidità di quelle persone, un qualche dubbio viene; i controlli che effettuiamo sfociano talora in situazioni di natura penale. I reati maggiormente rilevati sono intermediazione, sostituzione di persona, riciclaggio, autoriciclaggio, truffa, truffa ai danni dello Stato, truffa informatica.

Come anticipato, altra attività importante, recentemente spessissimo agli onori della cronaca, sportiva o similare, è relativa ai siti internet «.com».

I siti «.com» o con altra estensione, se non appartenenti a concessionari per la raccolta del gioco a distanza e da questi concessionari appositamente dichiarati, sono soggetti alla previsione dell'articolo 102, comma 1, del Decreto legge 14 agosto 2020, n. 104, convertito in Legge 13 ottobre 2020, n. 126. L'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, nell'esercizio delle proprie funzioni nei settori dei giochi e dei tabacchi, ordina agli *Internet Service Provider* (detti ISP o fornitori di connettività alla rete internet) ovvero ai gestori di altre reti telematiche o di telecomunicazione, o agli operatori che forniscono servizi telematici o di telecomunicazione, la rimozione delle iniziative di chiunque offra o pubblicizzi prodotti o servizi, secondo modalità non conformi a quelle definite dalle norme vigenti nei citati settori.

In sostanza, ADM si rivolge a TIM e ai suoi *competitors* ordinando il reindirizzamento ad una apposita pagina informativa qualora ci sia il tentativo di

collegamento, effettuato da chiunque sul territorio nazionale, ad un operatore di gioco non concessionario.

Alla data del 1° dicembre 2023, sono 9902 i siti internet oggetto di provvedimenti di inibizione; personale dell'Ufficio che dirigo, unitamente a personale della SOGEI – il partner tecnologico delle Agenzie fiscali e di altri enti – effettua le ricerche dei siti, predispose la bozza dell'elenco dei siti oggetto di inibizione e dell'ordine di rimozione che viene da me controllata e firmata.

Tale ordine viene pubblicato sul sito istituzionale di ADM. La pubblicazione ha efficacia informativa ad ogni effetto di legge. Quando la norma originaria venne emanata nel 2006, in Italia gli *Internet Service Provider* erano meno di 20. Ad ogni provvedimento seguiva una raccomandata con ricevuta di ritorno e tutti gli ISP erano informati. Poi abbiamo utilizzato le PEC con procedura informatizzata. Ma gli ISP crescevano in numero e dalle poche decine sono diventati alcune centinaia. Con plauso, quindi, è stata accolta la norma che prevede la produzione di effetti giuridici con la sola pubblicazione del provvedimento sul sito istituzionale dell'Agenzia.

Nel 2013, sulla base dei dati interni, il numero di accessi alla pagina di reindirizzamento è stato un miliardo 530 milioni; nel 2022, 238 mila. Ciò può significare che la maggior parte delle persone ha compreso che giocare su siti controllati di operatori selezionati è più sicuro che giocare su siti internet di operatori che hanno società a Curacao o alle Isole Vergini Britanniche ma significa, purtroppo, che chi voleva continuare a giocare sulla rete «.com» continua a giocarci. La nostra nuova frontiera applicativa potrà essere l'utilizzo dell'intelligenza artificiale o altre modalità sempre più utili a contrastare questo fenomeno.

Ringrazio tutti per l'attenzione confidando di aver illustrato aspetti di natura tecnica pur differenti ma non necessariamente in contraddizione con quanto esposto da molti altri illustri relatori.

#### Riferimenti bibliografici

ADM (Agenzia delle Dogane e dei Monopoli). *Libro Blu 2022*. <<https://www.adm.gov.it/portale/documents/20182/151943740/Libro+blu+2022+-Relazione.pdf/0c22441f-e908-8e3c-75e7-828d150bf57a?t=1704734828425>> (02/05/2024).  
Caillois, Roger. 2000. *I giochi e gli uomini. La maschera e la vertigine*. Milano: Bompiani.  
Eurispes – Tavola rotonda – Il riordino del gioco pubblico e il ruolo dell'offerta territoriale in Italia – Roma 29 novembre 2023.

#### Decreti legge/legislativi

Regio Decreto 18 giugno 1931, n. 773 Testo Unico delle leggi pubbliche di sicurezza.  
Decreto Legislativo 14 aprile 1948, n. 496.  
Decreto legge 28 aprile 2009, n. 39, convertito con modificazioni, dalla Legge 24 giugno 2009, n. 77.  
Decreto legge 12 agosto 2018, n. 87 convertito, con modificazioni, dalla Legge 9 agosto 2018, n. 96.  
Decreto legge 14 agosto 2020, n. 104, convertito in Legge 13 ottobre 2020, n. 126.  
Legge 9 agosto 2023, n. 111.



# La tutela del giocatore d'azzardo patologico: la prospettiva privatistica

Gabriele Salvi

**Abstract:** The essay explores the legal effects of gambling from the perspective of relevant civil law regulations. Starting from the premise of the legal system's neutrality towards gambling, it investigates the implications of loans provided for gambling purposes and how the legal framework can be interpreted considering the subjective condition of addiction that characterizes individuals suffering from pathological gambling disorder. Additionally, it considers the issue of incapacity among gambling addicts, which prompts an examination of addiction within the context of vulnerable individuals and justifications for protective measures that limit their legal capacity to act.

**Keywords:** Civil effects of gambling, *soluti retentio*, vulnerable individuals, remedy

**Sommario:** 1. Il gioco d'azzardo nell'occhiale del civilista 197; 2. Il debito di gioco e l'assenza di azione 202; 3. Il disturbo da gioco di azzardo quale motivo di apertura dell'amministrazione di sostegno 207; Riferimenti bibliografici 209

## 1. Il gioco d'azzardo nell'occhiale del civilista

Per quanto piuttosto negletto nella riflessione civilistica tradizionale il tema del gioco e della scommessa rappresenta oggi un terreno di indagine che può sembrare ai margini del ragionamento degli studiosi del diritto civile, ma che, viceversa, interessa le relazioni tra privati molto più di quanto si possa immaginare.

Quando un fenomeno raggiunge i livelli economici che caratterizzano attualmente il gioco d'azzardo (in Italia, ormai il dato del giro di affari supera abbondantemente i centocinquanta miliardi di euro annui, a cui aggiungere una sempre maggiore quota di origine illecita) è impensabile che esso possa essere esclusivamente rimesso alla regolazione pubblicitaria, alla quale si demanda un ruolo centrale, sotto vari e centrali profili (dalla disciplina relativa alla pubblicità dei giochi, al piano dei controlli, alla definizione dei livelli essenziali di assistenza, ove oggi si include espressamente la dipendenza da gioco d'azzardo, quale patologia che dà luogo alla presa in carico multidisciplinare della persona), senza che, tuttavia, le si possa chiedere di essere esaustiva anche rispetto alle problematiche connesse ai rapporti interprivati.

Ebbene, visto con gli occhi del civilista tradizionale, il gioco d'azzardo si pone nel ristretto cono di indagine delle norme contenute nell'art. 1933 c.c. e nelle sue deroghe, definite nei successivi artt. 1934 e 1935 c.c. (Agrifoglio 2016, 65).

Gabriele Salvi, University of Siena, Italy, gabriele.salvi@unisi.it, 0000-0001-7278-6936

Referee List (DOI 10.36253/fup\_referee\_list)

FUP Best Practice in Scholarly Publishing (DOI 10.36253/fup\_best\_practice)

Gabriele Salvi, *La tutela del giocatore d'azzardo patologico: la prospettiva privatistica*, © Author(s), CC BY-SA 4.0, DOI 10.36253/979-12-215-0444-6.16, in Mario Perini (edited by), *Il gioco d'azzardo: una prospettiva multidisciplinare. Atti del convegno tenutosi presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Siena il 1° dicembre 2023*, pp. 197-211, 2024, published by Firenze University Press and USiena PRESS, ISBN 979-12-215-0444-6, DOI 10.36253/979-12-215-0444-6

Muovendo dalla classica ripartizione tra giochi repressi, giochi ammessi e giochi tollerati, il legislatore codicistico ha lasciato il campo alla disciplina penale ed amministrativa con riferimento alla individuazione dei giochi vietati, limitandosi a prevedere casi di giochi e scommesse costituenti fonti di obbligazioni naturali indipendentemente dall'essere o meno vietati (art. 1933 c.c.) ovvero casi di giochi e scommesse che assumono le caratteristiche delle obbligazioni civili agli artt. 1934 (giochi sportivi e relative scommesse) e 1935 (lotto e lotterie legalmente autorizzate) al ricorrere di determinate condizioni.

Il rapporto con le disposizioni penali, tuttavia, non può essere impostato nella logica del necessario rapporto di complementarietà tra le due discipline.

La formulazione dell'art. 1933 c.c., con particolare riferimento all'esclusione dell'azione per il pagamento di un debito di gioco e di scommessa «anche se si tratta di gioco o di scommessa non proibiti», rende plastica l'idea del diverso ambito di operatività della disposizione in esame rispetto alle norme che prevedono come reato la partecipazione al gioco d'azzardo (artt. 718 e 710 c.p.).

Lo stesso meccanismo della *soluti retentio*, peraltro, rinviando alla figura dell'obbligazione naturale – relativa a «quanto è stato spontaneamente prestato in esecuzione di doveri morali o sociali» (art. 2034, comma 2, c.c.), evidentemente in forza di una ritenuta causa di trasferimento che oggettivamente non può non essere ritenuta lecita e tipica – non consente di sostenere che la *denegatio actionis* prevista dall'art. 1933, comma 1, c.c., sia espressione di un principio di ordine pubblico e non costituisca, piuttosto, una scelta, sia pure di compromesso, del legislatore fondata sulla c.d. 'neutralità' del gioco, nonché sulla risalente concezione del debito di gioco come dovere morale e sociale (seppure con una diversa finalità vedi Cass. civ., sez. VI, n. 12364/2016).

Il che induce ad analizzare la legislazione in materia di gioco d'azzardo sotto lo *speculum* della neutralità piuttosto che in una logica proibitiva e, infatti, la prima impressione che si trae dall'esame delle norme che si sono succedute nel tempo in materia di gioco e scommessa non induce a ritenere che nel nostro ordinamento tali fenomeni siano considerati con disfavore (Ferri 1974, 54; Nivarra 1995, 380).

Non può negarsi che tale atteggiamento di mancata sfiducia si connetta direttamente più ad esigenze e scelte riferibili al gettito derivante dal gioco che a scelte morali o sociali (Vesto 2017; Marotta 2019), tanto che deve constatarsi come l'area del gioco autorizzato (non dissimile, nella sua essenza ontologica, a quello d'azzardo 'proibito') abbia subito una estensione ormai rilevantissima, se si pensa che si è partiti dall'istituzione per legge di alcuni casinò nel territorio nazionale, ci si è mossi verso la creazione di un numero ormai indefinito di lotterie e concorsi a premi basati prevalentemente sulla sorte, fino all'emanazione dell'art. 38, comma 2, d.l. n. 223/2006, successivamente convertito con modificazioni e integrazioni nella l. n. 248/2006, che, con la modifica del r.d. 18 giugno 1931, n. 773, art. 110, comma 6 (il c.d. T.U.L.P.S.), ha consentito la proliferazione dei punti di accettazione delle scommesse, tanto che ormai il gioco assume le forme dell'atto di consumo (Modica 2018).

A questo sviluppo normativo ha fatto da *pendant* una giurisprudenza domestica ed europea fortemente 'aperturista' sul tema, attuando una logica di fondo

per la quale si vuole evitare che mediante l'appiglio della contrarietà all'ordine pubblico – scaturente dal collegamento con la previsione penale – si possa limitare l'accesso al gioco.

In tale prospettiva si legga l'impostazione assunta dalla Corte di Giustizia UE (allora CE) già nel 2003, quando, analizzando l'art. 4, l. n. 401/1989, che sanziona l'esercizio abusivo di giochi e scommesse, ha avuto modo di osservare che

il giudice del rinvio ha sottolineato che lo Stato italiano persegue, a livello nazionale, una politica di forte espansione del giuoco e delle scommesse allo scopo di raccogliere fondi, tutelando i concessionari del CONI. Orbene, laddove le autorità di uno Stato membro inducano ed incoraggino i consumatori a partecipare alle lotterie, ai giuochi d'azzardo o alle scommesse affinché il pubblico erario ne benefici sul piano finanziario, le autorità di tale Stato non possono invocare l'ordine pubblico sociale con riguardo alla necessità di ridurre le occasioni di giuoco per giustificare provvedimenti come quelli oggetto della causa principale (Corte di Giustizia, sez. V, n. 243/2003; in ordine alla non contrarietà all'ordine pubblico di sentenze straniere che condannano giocatori al pagamento di debiti di gioco v. Cass. civ., sez. I, n. 1163/2013; Cass. civ., sez. I, n. 16511/2012).

Successivamente la Corte di Giustizia è tornata sul tema in una logica diversa: l'intersezione con la libertà di stabilimento e di circolazione di beni e servizi. Sul tema i giudici del Lussemburgo hanno specificato i principi generali posti dagli artt. 43 e 49 del Trattato CE, in tema di libertà di stabilimento e di prestazione dei servizi, affermando che «l'art. 43 CE e art. 49 CE devono essere interpretati nel senso che ostano ad una normativa nazionale che escluda e per di più continui ad escludere dal settore dei giochi d'azzardo gli operatori costituiti sotto forma di società di capitali le cui azioni sono quotate nei mercati regolamentati», e che

l'art. 43 CE e art. 49 CE devono essere interpretati nel senso che ostano ad una normativa nazionale che imponga una sanzione penale a soggetti imputati per aver esercitato un'attività organizzata di raccolta di scommesse in assenza della concessione o dell'autorizzazione di polizia richieste dalla normativa nazionale, allorché questi soggetti non abbiano potuto ottenere le dette concessioni o autorizzazioni a causa del rifiuto di tale Stato membro, in violazione del diritto comunitario, di concederle loro (Corte di Giustizia, sez. V, n. 338/2007).

Ragionamento che induce a conseguenze tutt'altro che irrilevanti in merito alla potestà punitiva del nostro ordinamento in tema di gioco d'azzardo: ne è derivato, infatti, che la specifica norma comunitaria individuata dalla Corte di Giustizia con la citata sentenza è risultata incompatibile con la norma incriminatrice nazionale – con conseguente obbligo del giudice domestico di 'non applicazione' – ovviamente purché il soggetto svolgesse senza autorizzazione di pubblica sicurezza attività organizzata di intermediazione per l'accettazione e la raccolta di scommesse sportive in favore di un allibratore straniero che non avesse potuto ottenere in Italia le concessioni o le autorizzazioni richieste dalla



normativa nazionale a causa del rifiuto dello Stato italiano di concederle, in violazione del diritto comunitario (Cass. pen., sez. III, n. 18767/2012).

Ma il percorso europeo è andato ben oltre: si è infatti ritenuto che gli artt. 43 e 49 del Trattato devono essere interpretati nel senso che essi ostano ad una normativa nazionale che conceda un diritto esclusivo avente ad oggetto lo svolgimento, la gestione, l'organizzazione e il funzionamento dei giochi d'azzardo ad un organismo unico, qualora, da un lato, tale normativa non risponda realmente all'intento di ridurre le occasioni di gioco e di limitare le attività in tale settore in modo coerente e sistematico e, dall'altro, non sia garantito uno stretto controllo da parte delle autorità pubbliche sull'espansione del settore dei giochi d'azzardo, soltanto nella misura necessaria alla lotta alla criminalità connessa a tali giochi (Corte di Giustizia, sez. IV, n. 186/2013) ovvero che gli articoli 49 T.F.U.E. e 56 T.F.U.E. ostano a una disposizione nazionale restrittiva, la quale impone al concessionario di cedere a titolo non oneroso, all'atto della cessazione dell'attività per scadenza del termine della concessione, l'uso dei beni materiali e immateriali di proprietà che costituiscono la rete di gestione e di raccolta del gioco, qualora detta restrizione ecceda quanto è necessario al conseguimento dell'obiettivo di garantire la continuità dell'attività legale di raccolta di scommesse al fine di arginare lo sviluppo di un'attività illegale parallela (Corte di Giustizia, sez. III, n. 375/2016).

In questo panorama tutto improntato alla tutela della libertà di stabilimento e di prestazione di servizi la Corte non ha, tuttavia, dimenticato come la tutela dei consumatori contro la dipendenza dal gioco e la prevenzione della criminalità e della frode collegate al gioco, costituiscano motivi imperativi d'interesse generale che possono giustificare le restrizioni delle attività di gioco d'azzardo (Corte di Giustizia, sez. IV, n. 470/2012; Corte di Giustizia, sez. I, n. 98/2015; Corte di Giustizia, sez. III, n. 390/2014, nonché, seppure sotto un diverso angolo visuale, Corte di Giustizia, sez. IV, n. 186/2013) e, benché in tale contesto, ha dichiarato che una politica affidata alla tecnica delle concessioni può essere coerente sia con lo scopo di prevenire la gestione delle attività di gioco d'azzardo a fini criminali o fraudolenti, sia con l'obiettivo di prevenzione dell'incitamento a spese eccessive collegate ai giochi e di lotta contro l'assuefazione a questi ultimi, dirigendo i consumatori verso l'offerta proveniente da operatori autorizzati, offerta che è ritenuta nel contempo al riparo da elementi criminali e concepita per salvaguardare meglio i consumatori contro spese eccessive e l'assuefazione al gioco (Corte di Giustizia, sez. I, n. 98/2015; vedi anche Corte di Giustizia, sez. II, n. 475/2022).

L'effetto nel contesto nazionale dell'impostazione europea è stato, come accennato, quello di rendere non configurabile il reato di raccolta di scommesse in assenza di licenza di pubblica sicurezza, da parte del soggetto che operi in Italia per conto di operatore straniero privo di concessione per non aver partecipato alle gare per l'assegnazione indette ai sensi del d.l. 2 marzo 2012, n. 16, convertito in l. 26 aprile 2012, n. 44, a causa della non conformità del regime concessorio interno agli artt. 49 e 56 T.F.U.E. nella interpretazione fornita dalla Corte di Giustizia. Per quest'ultima detti articoli ostano ad una disposizione restritti-

va interna che imponga al concessionario di giochi d'azzardo di cedere a titolo non oneroso, all'atto della cessazione dell'attività per scadenza dei termini della concessione, l'uso dei beni materiali e immateriali di proprietà che costituiscono la rete di gestione e di raccolta del gioco, qualora detta restrizione ecceda quanto è necessario al conseguimento dell'obiettivo effettivamente perseguito da tale disposizione e di prevenire il rischio che tale gestione sia diretta a scopi fraudolenti e criminosi (Cass. pen., sez. III, n. 43955/2016).

Il quadro che ne emerge è che, tanto in ambito nazionale, quanto in quello euro-unitario, non esiste alcun disfavore nei confronti del gioco d'azzardo in quanto tale, ma soltanto nella misura in cui esso, sfuggendo al controllo degli organismi statuali, possa costituire un serio pericolo per infiltrazioni criminali ovvero per tutte le pericolose conseguenze ad esse collegate, anche sotto il profilo sociale.

Solo quest'ultima finalità repressiva giustifica la limitazione (ma non l'esclusione) all'esercizio del gioco.

E ciò trova una indiretta conferma, rimanendo nell'area del gioco autorizzato in quanto gestito direttamente dallo Stato mediante concessionari, in una ipotesi del tutto peculiare, affrontata dai giudici di legittimità.

La Suprema Corte ha avuto modo di affermare la responsabilità della pubblica amministrazione nel caso in cui la società concessionaria del servizio di gioco online non proceda alla restituzione della somma versata dallo scommettitore (Cass. civ., sez. III, n. 4026/2018).

In particolare, si è ritenuto che quest'ultimo può avanzare la pretesa direttamente verso la pubblica amministrazione, in quanto «l'inserimento del concessionario dell'attività di organizzazione e di esercizio di giochi di abilità e concorsi pronostici nell'apparato organizzativo della pubblica amministrazione comporta che dei danni arrecati dal fatto illecito del concessionario medesimo risponda l'autorità ministeriale concedente, titolare del potere di vigilanza e controllo».

Secondo la sentenza in esame, richiamando la decisione di merito, «nella concessione della gestione del gioco online è riscontrabile un potere di vigilanza e di controllo da parte dell'A.A.M.S. sui concessionari». Tale presupposto, collocato nell'ambito della disciplina dell'attività di gioco, è sufficiente per la sussunzione della fattispecie in esame nell'ipotesi di cui all'art. 2049 c.c.

La connotazione funzionale della responsabilità dei padroni e committenti è infatti ravvisabile nel potere di vigilanza e di controllo da parte del preponente, tale da influenzare la condotta del preposto. In base al d.lgs., 14 aprile 1948, n. 496, in realtà, l'organizzazione e l'esercizio di giochi di abilità e di concorsi pronostici sono riservati allo Stato e sono affidati all'autorità ministeriale la quale può effettuare la gestione o direttamente, o per mezzo di persone fisiche o giuridiche, che diano adeguata garanzia di idoneità. L'attività di organizzazione e di esercizio di giochi di abilità e concorsi pronostici integra, così, un servizio pubblico che può essere dato, mediante concessione, in gestione a terzi (in termini, Cass. civ., sez. un. civ., n. 4994/2003).

Una volta accertato che la concessione-contratto disciplinante l'affidamento del servizio pubblico, prevedeva l'esercizio del potere di vigilanza e di controllo da

parte del concedente, l'esistenza di tale potere comporta la configurabilità di un rapporto nel quale quel potere si colloca e viene esercitato, non essendo la sussistenza del potere concepibile senza la soggiacente relazione di cui alla concessione.

Se a ciò si aggiunge che l'affidamento del pubblico servizio implica l'esercizio da parte della P.A. concedente di poteri di vigilanza e controllo, tale potere di controllo comporta l'esistenza di una relazione tale da radicare la responsabilità ai sensi dell'art. 2049 c.c., e la conseguenza è che la pretesa derivante da un debito (in questo caso della 'casa di scommesse') può essere fonte di responsabilità per chi non ha valutato la rispondenza alle norme del contegno del soggetto debitore nell'esercizio dell'attività di gioco.

Insomma, a ben vedere, anche in questa particolare vicenda, un atteggiamento tutt'altro che di disfavore verso il gioco e, piuttosto, una attenzione alla tutela del credito del giocatore, anche nei confronti del controllore/vigilante del debitore principale.

Il tutto con la conseguenza che discorrere del gioco quale fattispecie rimessa alla mera regola del rapporto verticale di stampo pubblicistico è una visione distorta della realtà che, invece, in vera plurime trame di rapporti, spesso tra soggetti pari ordinati e/o valutati tali.

E sulla deviazione dal modello autoritario di stampo pubblicistico (nel senso che: si dettano le regole dell'esercizio dell'attività, eventualmente vietandone alcune modalità, e si punisce, in sede amministrativa o penale, chi le trasgredisce) si situano le regole di diritto privato alle quali è tradizionalmente assegnato il ruolo limitato di disciplinare le conseguenze giuridiche del fatto (gioco d'azzardo), accordando o meno una specifica tutela alle pretese da esso derivanti.

Non vi è dubbio che, in questa prospettiva di disciplina *ex post* del fatto, la regolazione civilistica sia decisamente scarna se contrapposta all'articolato *corpus* normativo di diritto pubblico (in senso lato) (sulla cui farraginosità, Paradiso 2006), con l'effetto che la sensazione sia quella di un completo passo indietro del diritto civile rispetto alla tematica in esame.

In verità, i campi di intervento del diritto privato non possono essere sotto-stimati e ciò emerge con chiarezza (almeno) in una duplice prospettiva: quella del risolvere i conflitti nella definizione degli effetti giuridici del debito contratto nell'ambito del gioco d'azzardo e quella degli strumenti a tutela del giocatore quale soggetto vulnerabile e, dunque, da proteggere rispetto alla possibilità di contrarre nuovi e futuri (prevedibili) debiti assunti per il motivo in discussione.

## 2. Il debito di gioco e l'assenza di azione

Un primo spaccato della vivacità degli istituti privatistici nel settore in indagine è dato dal tema dei mutui erogati ai giocatori dalle case da gioco autorizzate.

Il tema, già oggetto in passato di un corposo dibattito nella letteratura giuridica (Balestra 2011; Moscati 2007; Valsecchi 1970; Funaioli 1961; Santoro-Passarelli 1941), nell'attualità assume una centralità sociale in ragione della diffusione del disturbo da gioco d'azzardo patologico, quale reazione alla precarietà della situazione economica delle fasce più deboli (Nicolussi 2019, 10).

Tra gli studiosi ci si è a lungo interrogati in merito alla possibilità che al mutuante spettasse o meno l'azione *ex mutuo* per ripetere le somme date in prestito al fine di consentire al mutuatario di giocare e scommettere o di continuare a svolgere le sue attività ludiche.

Storicamente la dottrina si è divisa tra una teoria più risalente e restrittiva, ed una più recente e permissiva. La prima posizione assume a fondamento l'idea per cui il collegamento (o, se si vuole, l'accessorietà) del contratto di mutuo ad un negozio avente causa illecita (il contratto di gioco o di scommessa) non può avere altro esito giuridico che la nullità e ciò indipendentemente dal fatto che il gioco praticato sia proibito, tollerato o anche legalmente autorizzato. In una diversa (e contrapposta) ottica, viceversa, si è ritenuto che solo quando possa costruirsi un collegamento negoziale tra finanziamento e contratto di gioco vietato dalla legge, la partecipazione al gioco assumerebbe le forme del motivo illecito, comune a entrambe le parti, perché dirimente ai fini della conclusione del primo negozio, al quale dovrebbe applicarsi il disposto dell'art. 1345 c.c.

Non può tacersi il dato per cui la posizione della dottrina maggioritaria si pone nella logica di reputare, in linea di principio, validi i contratti di finanziamento collegati a quelli di gioco e ciò innanzitutto in considerazione del superamento dei preconcetti morali che da sempre hanno accompagnato le attività ludiche a cui, anche sulla scorta della giurisprudenza europea e penale richiamata, oggi è definitivamente riconosciuto carattere neutro, come si è visto in precedenza.

Il tutto con la precisazione che l'impostazione descritta subisce una deroga allorché la concessione di un'azione *ex mutuo* al giocatore renderebbe indirettamente azionabile il credito di gioco con una intollerabile compromissione del principio della *denegatio actionis* sancito nell'art. 1933 c.c. ovvero, secondo diversa impostazione, una elusione delle norme da configurarsi quale ipotesi di negozio in frode alla legge ai sensi dell'art. 1344 c.c.

Nel senso indicato si è mossa pure la giurisprudenza, la quale ha ritenuto che l'estensione della disciplina riguardante i contratti di gioco ai mutui che risultino a questi collegati si giustifica solo in quanto la dazione di danaro o di fiches, la promessa di mutuo, il riconoscimento del debito ecc., costituiscano mezzi funzionalmente connessi all'attuazione del gioco o della scommessa e siano, quindi, tali da realizzare fra i giocatori le stesse finalità pratiche del rapporto di gioco; deve, cioè, concorrere un interesse diretto del mutuante a favorire la partecipazione del mutuatario al giuoco o per la rivincita che il primo si augura di realizzare a danno del secondo, partecipando egli stesso al gioco, ovvero per il guadagno connesso a quella partecipazione nell'ipotesi che il mutuo sia accordato dalla casa organizzatrice di quell'attività, moralmente e socialmente disapprovata (Cass. civ., sez. II, n. 2053/2024; Cass. civ., sez. II, n. 17686/2019; Cass. civ., sez. III, n. 14375/2019; Cass. civ., sez. I, n. 21712/2015; Cass. civ., sez. III, n. 7694/2014).

In questi casi è, infatti, plausibile rinvenire un collegamento funzionale tra il gioco e il mutuo, il quale si pone come strumento che attua il fine di gioco, cosicché il credito vantato troverà la sua reale causa giustificativa, non già nel mutuo, bensì nel contratto di gioco o di scommessa. Attuato con queste modalità

il prestito al debitore-giocatore è funzionalmente collegato alla giocata, con la necessaria conseguenza per cui le vicende dell'uno (gioco o scommessa) si ripercuotono su quelle dell'altro (mutuo), condizionandone l'efficacia.

Per converso, allorché il mutuante non sia a confronto del mutuatario in una determinata partita, né partecipi insieme a questo ad un gioco collettivo di azzardo, la causa del negozio di mutuo non risulta alterata da un suo collegamento diretto con il contratto di gioco, quale ragione stimolante a concedere il prestito; in tal caso, la sola consapevolezza del mutuante che la somma data in mutuo sarà impiegata dal ricevente nel giuoco non basta ad attirare nell'area dei debiti di giuoco un negozio tipico diverso per effetto di un supposto motivo illecito determinante, comune ad entrambi i contraenti (sulla stessa linea si collocano i precedenti di Cass. civ., sez. I, n. 4209/1992; per un caso di prestiti tra giocatori, ma senza coinvolgimento del mutuante nel rapporto di gioco, e di Cass. civ., sez. III, n. 2386/2008 e Cass. civ., sez. III, n. 12752/1999, nelle quali si esclude qualsiasi collegamento funzionale al prestito concesso dal terzo, successivamente alla giocata, per pagare il debito di gioco).

In sostanza, la giurisprudenza demanda all'accertamento in fatto della causa concreta della complessiva operazione negoziale realizzata dalle parti, la sussunzione del rapporto di finanziamento o di mutuo della somma concessa al giocatore, nello schema legale del gioco o della scommessa *ex art. 1933 c.c.*, che si verifica soltanto quando si accerti: i) la diretta compartecipazione del mutuante nel gioco svolto con il mutuatario (condivisione del rischio); ii) l'interesse economico diretto del mutuante al risultato dell'attività del mutuatario.

Diversamente detto, affinché il prestito di denaro possa essere ricondotto alla posta di gioco, occorre che il mutuante venga «a partecipare direttamente al giuoco» in antagonismo con il mutuatario, o comunque, unitamente a quello in quanto, pur non effettuando direttamente la giocata, sia in qualche modo anch'egli effettivo destinatario del risultato del gioco (abbia scelto cioè di correre l'alea tipica del gioco di azzardo). Pertanto, più che allo schema dei contratti collegati il fenomeno rilevato evidenzia aspetti analoghi alla figura del contratto complesso che si contraddistingue per la esistenza di una causa unica, la quale si riflette sul nesso intercorrente tra le varie prestazioni con un'intensità tale da precludere che ciascuna delle predette prestazioni possa essere rapportata ad una distinta causa tipica e faccia sì che le predette prestazioni si presentino tra loro organicamente interdipendenti e tendenti al raggiungimento di un intento negoziale oggettivamente unico (Cass. civ., sez. II, n. 14372/1999; Cass. civ., sez. III, n. 14611/2005).

Insomma, il prestito perde la causa tipica del mutuo e la causa concreta viene interamente assorbita nel fatto-gioco (nella creazione della posta la cui vincita o perdita è il risultato finale dell'attività del giocatore che riveste un rilievo 'acausale', di mero fatto). In tale circostanza il prestito della somma è, infatti, esclusivamente funzionale a far giocare non soltanto il giocatore-mutuatario ma anche il soggetto-mutuante.

Al contrario, ove il mutuante non assuma anche il rischio del risultato del gioco, il nesso relazionale tra la prestazione della somma data a mutuo e l'im-

piego della stessa per partecipare al gioco si esaurisce sul piano meramente teleologico, permanendo il mutuo quale autonomo negozio giuridico dotato di propria causa; relazione che può evidenziare finanche un diretto interesse del mutuante ad incentivare il mutuatario alla partecipazione al giuoco d'azzardo (nel caso di istituto di credito o finanziario tale interesse bene può consistere nella speranza di ritrarre maggiori utili dalla reiterazione di ulteriori richieste di finanziamento a titolo oneroso concesso al debitore in caso di perdita delle somme al giuoco), ma che per ciò solo non determina alcuna 'partecipazione' anche del mutuante al 'rapporto di giuoco', essendo irrilevante a tal fine la mera consapevolezza della destinazione finale delle somme prestate (così già Cass. civ., sez. III, n. 4001/1986).

In questo quadro piuttosto consolidato a livello dottrinale e giurisprudenziale, si innesta la vicenda dei contratti di mutuo conclusi da giocatori ludopatici e collegati tanto a giochi tollerati o praticati all'interno di casinò legalmente autorizzati, quanto a contratti aventi ad oggetto scommesse sportive o l'acquisto di tagliandi di lotterie autorizzate.

Una volta che si assuma la dipendenza da gioco d'azzardo tra le dipendenze patologiche che, a seguito del c.d. decreto Balduzzi (d.l. n. 158/2012), rientrano tra le situazioni di morbilità che danno luogo alla presa in carico da parte del Servizio sanitario nazionale a fini di cura e riabilitazione, allora il problema civilistico si sposta sulla condizione di chi è preso dalla 'febbre' del gioco.

Sebbene lo sforzo interpretativo della giurisprudenza – che ha consentito di estendere ai giochi svolti all'interno dei casinò legalmente autorizzati la disciplina prevista esclusivamente per quelli tollerati dall'art. 1933 c.c. – sia stato compiuto al solo fine di negare l'azione giudiziaria volta ad ottenere il pagamento di somme prestate al giocatore per consentirgli di proseguire a giocare d'azzardo, un diverso angolo visuale può essere proposto con riguardo alla possibilità di invocare anche il secondo comma dell'articolo in questione, il quale completa il disposto normativo ammettendo la ripetizione di quanto versato dal giocatore nelle ipotesi in cui questo si trovi in uno stato di incapacità di intendere e di volere.

Così ragionando si potrebbe congetturare la possibilità che il giocatore che abbia provveduto a corrispondere quanto dovuto unicamente per poter continuare a giocare e scommettere, possa invocare la ripetizione di quanto prestatato alla stregua dell'art. 1933, comma 2, c.c., dando prova, cioè, che tanto l'assunzione del debito, quanto il successivo adempimento, siano conseguenti ad un suo stato di incapacità di intendere e di volere dovuto ad un disturbo di tipo compulsivo legato al gioco.

Tale soluzione sarebbe particolarmente utile per i giocatori affetti dal c.d. «gioco d'azzardo patologico», non dichiarati giudizialmente incapaci, i quali vedrebbero, in tal modo, di gran lunga alleggerita la loro posizione processuale, non essendo più tenuti a dover dare la prova di tutti i presupposti richiesti dall'art. 428 c.c., vale a dire, oltre al loro stato di incapacità, al pregiudizio subito e alla mala fede della casa da gioco.

L'interpretazione potrebbe spingersi non solo ai contratti di mutuo funzionalmente collegati a quelli di gioco e di scommessa tollerati o a quelli praticati

all'interno delle case da gioco legalmente autorizzate, ma anche alle scommesse sportive (art. 1934 c.c.) che sono, invece, assistite da azione giudiziaria. Tale soluzione consentirebbe al giocatore affetto da disturbo da gioco d'azzardo patologico di ottenere la ripetizione di quanto spontaneamente pagato in adempimento dell'obbligazione di restituire la somma mutuata in occasione della puntata, limitandosi a dimostrare la sua sola incapacità naturale al momento della conclusione del contratto.

A favore di questa impostazione – che avrebbe il risultato di permettere al soggetto affetto da g.a.p. di avvalersi della più agevole strada segnata dall'art. 1933, comma 2, c.c., a dispetto di quella prevista dall'art. 428 c.c. – si può evocare il disposto di cui al primo comma dell'art. 1934 c.c. che esclude il richiamo al solo primo comma dell'art. 1933 c.c., lasciando così intendere che, per converso, sia applicabile anche alle scommesse sportive la previsione di cui al secondo comma dell'art. 1933 c.c. in virtù del quale se il debitore ha adempiuto trovandosi in uno stato di incapacità è legittimato a ottenere la restituzione di quanto pagato (Musio 2019, 1489).

Ciò posto, la strada dell'incapacità quale strumento per evitare la *soluti retentio* sembra avere cittadinanza nei casi di cui all'art. 1933 e all'art. 1934 c.c., mentre la possibile estensione al caso delle lotterie autorizzate (art. 1935 c.c.) è meno praticabile.

Non vi è dubbio che l'estensione dell'art. 1933, comma 2, c.c. avrebbe per il giocatore patologico l'effetto anzidetto (ripetere quanto spontaneamente pagato in occasione della conclusione della scommessa ovvero quanto corrisposto a titolo di restituzione della somma presa a mutuo dal gestore della ricevitoria per continuare a giocare, solo mediante la dimostrazione della propria incapacità di intendere e volere), ma, mentre l'art. 1934 c.c. offre uno spunto disciplinare in tal senso, l'art. 1935 c.c. tace, con la conseguenza che dovrebbe ipotizzarsi l'applicazione dell'art. 1933, comma 2, c.c., ma non l'art. 1933, comma 1, c.c.

In altri termini, si tratterebbe di distinguere nell'art. 1933 c.c. due disposizioni del tutto autonome tra loro e assolutamente sganciate l'una dall'altra, di cui l'una – il secondo comma – a portata generale.

In realtà, il meccanismo previsto dal codice civile nell'art. 1933 c.c. è esattamente corrispondente a quello predisposto in tema di obbligazioni naturali, sprovviste anch'esse di un'azione giudiziaria per consentire al creditore di conseguire quanto dovuto in base ad una regola morale o sociale, ma assistite dalla *soluti retentio* in caso di spontaneo adempimento da parte del debitore, a condizione, però, che questi non versi in uno stato di incapacità di intendere e di volere (art. 2034, comma 1, c.c.).

La mancata ripetibilità delle somme versate dal debitore in stato di capacità non è altro che il contraltare della limitazione imposta al creditore, al quale non è assegnata una azione per ottenere il pagamento. Ne consegue, ragionando a contrario, che allorquando la legge abbia previsto la possibilità di agire giudizialmente per far valere un proprio diritto, come nel caso dell'art. 1935 c.c., il meccanismo del *nec actio nec repetitio* non ha alcuna ragione di esistere, residuando, in ogni caso, in capo al contraente in stato di incapacità il rimedio generale

contemplato nell'art. 428 c.c., a meno che, naturalmente, non sia il legislatore a prevederlo specificamente come nel caso delle scommesse sportive.

### 3. Il disturbo da gioco di azzardo quale motivo di apertura dell'amministrazione di sostegno

La discussione sulla capacità di intendere e volere del giocatore patologico apre lo scenario a forme di tutela *de futuro*, che guardano alla prospettiva di porre un limite alla possibilità di contrarre nuovi debiti connessi alla patologia in discussione.

In questa ottica, il terreno di confronto diviene quello delle misure a tutela della vulnerabilità di un soggetto debole e, nella specie, del soggetto che abbia la propensione a spendere i propri denari (Pescara 1997; Trabucchi 1980).

A questo riguardo, giova il riferimento alla (non univoca) elaborazione giurisprudenziale formatasi in materia di prodigalità, quale causa di inabilitazione della persona (art. 414, comma 2, c.c.).

Un primo orientamento ritiene rilevante al fine del provvedimento di inabilitazione la c.d. obiettiva prodigalità. In particolare – ribadendo un orientamento risalente nel tempo secondo cui la prodigalità è un comportamento abituale caratterizzato da larghezza nello spendere, nel regalare o nel rischiare, eccessiva rispetto alle proprie condizioni socio-economiche ed al valore oggettivamente attribuibile al denaro (in tal senso già Cass. civ., sez. I, n. 6805/1986) – la giurisprudenza configura una autonoma causa di inabilitazione, ai sensi dell'art. 415 comma 2, c.c., indipendente da una sua derivazione da specifica malattia o comunque infermità e, quindi, anche quando si traduca in atteggiamenti lucidi, espressione di libera scelta di vita, purché sia ricollegabile a motivi futili (ad esempio, frivolezza, vanità, ostentazione del lusso, disprezzo di coloro che lavorano, dispetto verso vincoli di solidarietà familiare) (Cass. civ., sez. I, n. 36176/2023; Cass. civ., sez. I, n. 786/2017).

Secondo una diversa impostazione la prodigalità suppone *in primis* la patologia mentale, che espone la persona al rischio di un danno economico, dato che la sola compromissione del patrimonio familiare non sarebbe sufficiente a giustificare il provvedimento limitativo della capacità di agire, quando l'attività del soggetto risponde ad una consapevole scelta sicché la sua autonomia non potrebbe essere limitata, anche se risulti compromessa la consistenza patrimoniale (per i prodromi del ragionamento vedi già Cass. civ., sez. I, n. 1680/1980).

In questa prospettiva la prodigalità, giustificativa dell'inabilitazione della persona a norma dell'art. 415, comma 2, c.c., ricorre qualora il ripetersi di spese disordinate, nonché sproporzionate alla consistenza patrimoniale della persona medesima, sia ricollegabile non a mera cattiva amministrazione, ovvero incapacità di impostare e trattare vantaggiosamente i propri affari, bensì ad una alterazione mentale, che escluda o riduca notevolmente la capacità di valutare il danaro, di risolvere problemi anche semplici di amministrazione, di cogliere il pregiudizio conseguente allo sperpero delle proprie sostanze (Bonilini 2007, 71). Tutto ciò nell'ottica costituzionale di riconsiderazione della persona uma-



na, del rispetto della dignità dell'uomo e del divieto di discriminazione della persona per condizioni personali o scelte di vita da essa emergenti, che imporrebbe una profonda revisione della concezione tradizionale dell'inabilitazione per prodigalità.

Nella visione appena riferita, se la prodigalità *ex art.* 415 c.c. è una malattia mentale, per logica conseguenza, al prodigo dovrebbe preferirsi assegnare un amministratore di sostegno col potere di limitare l'assunzione delle obbligazioni e di fissare un limite massimo di spesa (art. 405 c.c.), laddove la persona non sia in grado di curare i propri interessi, in quanto il suo comportamento è idoneo ad arrecare pregiudizio patrimoniale per effetto del compimento di atti depauperativi.

Questo orientamento dottrinale è condiviso da una parte della giurisprudenza di merito, per la quale i comportamenti di dilapidazione del proprio patrimonio personale legittimano la nomina di un amministratore di sostegno solo laddove essi esponcano a conseguenze dannose le persone verso cui il beneficiario è responsabile e ciò in quanto ricorra la malattia mentale (Trib. Modena, sez. II, 3.11.2017; Trib. Modena, sez. II, 20.2.2008). Il che lascia aperta la porta della capacità per il prodigo il quale sperperi il proprio patrimonio e non sia affetto da patologia mentale di sorta, al quale nell'ottica di tutela della persona che pervade il nostro ordinamento, secondo una prospettiva costituzionalmente orientata di protezione della dignità e libertà umana, in tutte le sue forme e manifestazioni, anche in quella di sperpero, potrebbe non essere giustificato nominare un amministratore di sostegno (Brizzolari 2018, 1303, per il quale non si tratterebbe di sindacare le scelte consapevoli di un soggetto e sottoporlo a giudizio di valore, ma, più semplicemente, di evitare che si sottragga a obblighi di legge).

Nel contrasto tra le posizioni evocate, guardando al problema sotto la luce della ludopatia, un momento di riflessione può essere rappresentato dal caso deciso dalla Suprema Corte in cui si è ritenuto possibile applicare la misura dell'amministrazione di sostegno per prodigalità nei confronti del soggetto che spende in «gratta e vinci» cifre esorbitanti rispetto alle proprie disponibilità economiche. La Corte di Cassazione ha così dato il via libera all'amministratore di sostegno per una madre che, anche in assenza di una malattia, aveva contratto una pluralità di prestiti (un mutuo Inps con cessione del quinto della pensione, un prestito di quaranta mila euro con la figlia e altri piccoli debiti) per l'acquisto di «gratta e vinci» (Cass. civ., sez. I, n. 5492/2018).

In questo caso, dunque, al di là dell'accertamento o meno della dipendenza, si è proceduto all'assegnazione di una forma di salvaguardia in ragione della dannosità del contegno della giocatrice.

Riportando a sistema l'impostazione giurisprudenziale in tema di prodigalità e le sue applicazioni al giocatore patologico, quel che emerge in modo condiviso tra le corti e la letteratura giuridica è che l'amministrazione di sostegno possa essere indicata come lo strumento preferibile e il procedimento che la presuppone, una volta ammesso che il disturbo da gioco d'azzardo sia ormai pacificamente riconducibile a una patologia mentale/comportamentale, si struttura esclusivamente sull'accertamento della patologia, risultando l'esigenza protettiva una mera conseguenza (Grieco 2021; Iurilli 2017).

Il dibattito intessuto in tema di prodigalità allora assume interesse relativo: chi spende in quanto affetto da disturbo da gioco d'azzardo è certamente un soggetto che, previo accertamento di tale stato, merita protezione e l'amministrazione di sostegno rappresenta il mezzo più idoneo, sia per la funzione protettiva avverso gli atti patrimoniali, sia per la potenziale funzione rieducativa che può assumere, quale strumento finalizzato a fare riacquistare al giocatore la propensione al risparmio e vigilare sulla gestione del suo patrimonio, imponendo soglie limite di spesa nell'ottica di un riacquisto della capacità di gestire il denaro e di una riduzione della propensione al gioco.

Una complessità di funzioni che, per quanto tutte compatibili con l'amministrazione di sostegno, spesso si scontra con la pratica dell'istituto, fatta di formalità e mancante di un progetto *ad hoc* sulla persona del beneficiario, costruito sulle particolarità della sua condizione e sulle sue specifiche necessità di cura e riabilitazione. In questo senso l'amministrazione di sostegno rimane strumento prevalentemente orientato ad una tutela patrimoniale (sebbene in misura minore rispetto ad interdizione e inabilitazione), tralasciando gli aspetti della riabilitazione e cura di cui necessità il soggetto affetto da g.a.p.; cura che coinvolge competenze interdisciplinari che non sempre varcano le soglie dei tribunali, ma che dovrebbero essere coinvolte sin da subito in un percorso di accompagnamento verso nuovi orizzonti di vita per il c.d. ludopatico.

Insomma, il diritto civile non volta le spalle al soggetto affetto da disturbo da gioco d'azzardo, sebbene affidi la sua salvaguardia a strumenti pensati in altri tempi e per altre problematiche; ma rispetto a questi limiti al solo legislatore spetta il compito di porre rimedio, nella consapevolezza che le esigenze di bilancio dello Stato non possano essere una ragione che giustifichi una contrazione dell'attuazione dell'art. 32 Cost.

#### Riferimenti bibliografici

- Agrifoglio, Giangabriele. 2016. *Il gioco e la scommessa tra ordinamento sportivo e pubblici poteri*. Napoli: Jovene.
- Balestra, Luigi, 2011. "Il giuoco e la scommessa nella categoria dei contratti aleatori". *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile* 3: 665-692.
- Bonilini, Giovanni. 2007. "Tutela delle persone prive d'autonomia e amministrazione di sostegno." In *L'amministrazione di sostegno*, a cura di Giovanni Bonilini, e Augusto Chizzini, 71 ss. Milano: Cedam.
- Brizzolari, Valerio. 2018. "Amministrazione di sostegno per il soggetto affetto da ludopatia." *Nuova giurisprudenza civile commentata* 34, 4: 1298-307. <<https://biblio.liuc.it/scripts/essper/ricerca.asp?tipo=scheda&codice=11365900>>.
- Ferri, Giovanni Battista. 1974. "La «neutralità» del gioco." *Rivista di diritto commerciale* 1, 2: 28 ss. <<https://www.rivistadeldirittocommerciale.com/fascicoli/1974-numero-1-2/36737-la-neutralita-del-gioco>>.
- Funaioli, Carlo Alberto. 1961. *Il giuoco e la scommessa. Terza edizione riveduta e corretta*. Torino: Utet.
- Grieco, Sarah. 2021. *Gli strumenti giuridici nella cura delle dipendenze: il disturbo da gioco d'azzardo*. Milano: Wolters Kluwer.

- Iurilli, Cristiano, 2017. "L'amministrazione di sostegno: poteri e funzioni in tema di giochi, scommesse e ludopatia." *Diritto di famiglia e delle persone*, 1: 221 ss.
- Marotta, Giulio. 2019. "Gli interventi di contrasto del disturbo da gioco d'azzardo (DGA): analisi della normativa e della giurisprudenza." *Corti supreme e salute* 1: 159-77. <[http://www.cortisupremeesalute.it/wp-content/uploads/2019/10/6\\_-\\_Gli-interventi-di-contrasto-del-disturbo-da-gioco-d-azzardo-1.pdf](http://www.cortisupremeesalute.it/wp-content/uploads/2019/10/6_-_Gli-interventi-di-contrasto-del-disturbo-da-gioco-d-azzardo-1.pdf)>.
- Modica, Lara. 2018. "Del giuoco e della scommessa: artt. 1933-1935." In *Il Codice Civile. Commentario*, fondato da Piero Schlesinger, diretto da Francesco Donato Busnelli, 186 ss. Milano: Giuffrè.
- Moscato, Enrico, 2007. "Gioco e scommessa." In *Trattato di diritto privato*, a cura di Pietro Rescigno, 121 ss. Torino: Utet.
- Musio, Antonio. 2019. "Mutuo di gioco e incoercibilità della prestazione." *Corriere giuridico* 12: 1483-90. <<http://hdl.handle.net/11386/4733889>>.
- Nicolussi, Andrea. 2019. "Etica del contratto e lo spot contract del gioco. Spunti per una direttiva di tutela." *Ius* 2: 5-23. [https://doi.org/10.26350/004084\\_000038](https://doi.org/10.26350/004084_000038)
- Nivarra, Luca. 1995. "Obbligazione naturale." *Digesto delle discipline privatistiche, sezione civile*, vol. XII. Torino: Utet.
- Paradiso, Massimo. 2006. "Gioco, scommessa, rendite." *Trattato di diritto civile*, diretto da Rodolfo Sacco, 192 ss. Torino: Utet.
- Pescara, Renato. 1997. "Tecniche privatistiche e istituti di salvaguardia dei disabili psichici." In *Trattato di diritto privato*, a cura di Pietro Rescigno, 583 ss. Torino: Utet.
- Santoro-Passarelli, Francesco. 1941. "Gioco e scommessa – Mutuo per gioco." *Rivista di diritto civile*: 470 ss.
- Trabucchi, Alberto. 1980. "L'alterazione mentale nella prodigalità dell'inabilitando." *Giurisprudenza italiana* I: 966 ss.
- Valsecchi, Emilio. 1986. *Il giuoco e la scommessa. La transazione*. Milano: Giuffrè.
- Vesto, Aurora. 2017. "La ludopatia: il pendolo del rimedio tra incapacità e equilibrio." *Rivista italiana di medicina legale*: 1417 ss.

#### Elenco delle sentenze

- Cass. civ. sez. VI, n. 12364/2016.
- Cass. civ. sez. I, n. 1163/2013.
- Cass. civ. sez. I, n. 16511/2012.
- Cass. civ. sez. III, n. 4026/2018.
- Cass. civ. sez. un. civ., n. 4994/2003.
- Cass. civ. sez. II, n. 2053/2024.
- Cass. civ. sez. II, n. 17686/2019.
- Cass. civ. sez. III, n. 14375/2019.
- Cass. civ. sez. I, n. 21712/2015.
- Cass. civ. sez. III, n. 7694/2014.
- Cass. civ. sez. I, n. 4209/1992.
- Cass. civ. sez. III, n. 2386/2008.
- Cass. civ. sez. III, n. 12752/1999.
- Cass. civ. sez. II, n. 14372/1999.
- Cass. civ. sez. III, n. 14611/2005.
- Cass. civ. sez. III, n. 4001/1986.
- Cass. civ. sez. I, n. 6805/1986.
- Cass. civ. sez. I, n. 36176/2023.
- Cass. civ. sez. I, n. 786/2017.

- Cass. civ. sez. I, n. 1680/1980.  
Cass. civ. sez. I, n. 5492/2018.  
Cass. pen. sez. III, n. 18767/2012.  
Cass. pen. sez. III, n. 43955/2016.  
Corte di Giustizia, sez. V, n. 243/2003.  
Corte di Giustizia, sez. V, n. 338/2007.  
Corte di Giustizia, sez. IV, n. 186/2013.  
Corte di Giustizia, sez. III, n. 375/2016.  
Corte di Giustizia, sez. IV, n. 470/2012.  
Corte di Giustizia, sez. I, n. 98/2015.  
Corte di Giustizia, sez. III, n. 390/2014.  
Corte di Giustizia, sez. IV, n. 186/2013.  
Corte di Giustizia, sez. I, n. 98/2015.  
Corte di Giustizia, sez. II, n. 475/2022.  
Trib. Modena, sez. II, del 03/11/2017.  
Trib. Modena, sez. II, del 20/2/2008.



# Ludopatia e sovraindebitamento: alcune considerazioni intorno al giudizio di ‘meritevolezza’ del consumatore

Antonello Iuliani

**Abstract:** This paper, after a short analysis of the essential discipline of the consumer over-indebtedness settlement procedures, focuses on the judgement of the merits of the debtor with a gambling disorder.

**Keywords:** Pathological gambling, consumer over-indebtedness, debtor’s merit

**Sommario:** 1. Ludopatia e sovraindebitamento 213; 2. La ristrutturazione dei debiti del consumatore 215; 3. Il giudizio di meritevolezza 215; 4. Meritevolezza del consumatore e (omessa) valutazione del merito creditizio 218; 5. La meritevolezza del consumatore ludopatico 219; Riferimenti bibliografici 222

## 1. Ludopatia e sovraindebitamento

In un discorso incentrato sulle soluzioni offerte dal diritto per fronteggiare le conseguenze pregiudizievoli causate dal disturbo patologico da gioco d’azzardo, occupa un ruolo certamente non marginale la disciplina di composizione della crisi da sovraindebitamento. Destinatario di questa disciplina – è bene chiarirlo immediatamente – non è il ludopatico in quanto tale, ma il ludopatico-debitore il quale, sotto l’impulso irrefrenabile al gioco, ha accumulato debiti per un ammontare largamente eccedente la sua capacità solutoria.

A differenza degli strumenti volti ad incidere sulla capacità d’agire, i quali, dunque, limitano *ex ante* la possibilità di concludere contratti (e, dunque, di assumere obbligazioni e, perciò, di indebitarsi)<sup>1</sup>, la disciplina sul sovraindebitamento realizza un intervento *ex post*, il quale, tenuto conto della natura concorsuale della disciplina di protezione, si dirige alla complessiva esposizione debitoria<sup>2</sup> del debitore ludopatico, in una logica non dissimile da quella che, da

<sup>1</sup> In questo contesto, una questione di particolare rilievo è rappresentata dalla possibilità di applicare al soggetto affetto da ludopatia l’istituto dell’amministrazione di sostegno; in argomento cfr. Brizzolari 2018.

<sup>2</sup> Così Castronovo 2023, 386: «Sovraindebitamento non è categoria del singolo rapporto obbligatorio. [...] Esso è qualificazione plurale della serie più o meno numerosa di obbligazioni

Antonello Iuliani, University of Siena, Italy, antonello.iuliani@unisi.it, 0000-0001-9931-6934

Referee List (DOI 10.36253/fup\_referee\_list)

FUP Best Practice in Scholarly Publishing (DOI 10.36253/fup\_best\_practice)

Antonello Iuliani, *Ludopatia e sovraindebitamento: alcune considerazioni intorno al giudizio di ‘meritevolezza’ del consumatore*, © Author(s), CC BY-SA 4.0, DOI 10.36253/979-12-215-0444-6.17, in Mario Perini (edited by), *Il gioco d’azzardo: una prospettiva multidisciplinare. Atti del convegno tenutosi presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell’Università degli Studi di Siena il 1° dicembre 2023*, pp. 213-223, 2024, published by Firenze University Press and USiena PRESS, ISBN 979-12-215-0444-6, DOI 10.36253/979-12-215-0444-6

sempre, riguarda l'imprenditore di medio-grandi dimensioni. La precisazione consente di mettere in evidenza un elemento di differenza rispetto a quegli istituti *lato sensu* di protezione del soggetto ludopatico, che, tuttavia, rimediano (anch'essi, per così dire, *ex post*) agli effetti pregiudizievoli del singolo rapporto obbligatorio, consentendo ora l'annullamento del contratto, là dove si dimostri l'incapacità del soggetto al momento della sua conclusione, ora assicurando l'incoercibilità, ex art. 1933 c.c., della prestazione riveniente dalla conclusione di un contratto di gioco<sup>3</sup>.

All'inizio del discorso si è fatto cenno alla situazione di sovraindebitamento, la quale, ai sensi dell'art. 3 c.c.i., è definita come lo stato di crisi o di insolvenza del consumatore, del professionista, dell'imprenditore minore, dell'imprenditore agricolo, delle *start-up* innovative e, in via generale, di ogni altro debitore diverso dall'imprenditore di medio-grandi dimensioni soggetto alle procedure concorsuali c.d. maggiori. Il sovraindebitamento descrive, dunque, un'incapacità attuale o prospettica del debitore di far fronte, con mezzi normali (patrimonio e flussi di reddito attesi) all'adempimento delle obbligazioni contratte. Una condizione nella quale frequentemente versa quel soggetto che, sospinto dalla irrefrenabile pulsione al gioco d'azzardo e dalla (conseguente e crescente) necessità di denaro, contrae una pluralità di finanziamenti e che, da una situazione di iniziale equilibrio, si ritrova, nel giro di poco tempo, in una situazione di squilibrio patrimoniale.

Il legislatore, di fronte alla pervasività dell'indebitamento (come condizione strutturale che travalica la dimensione dell'impresa), già con la l. 3/2012 e, oggi, con il codice della crisi d'impresa, ha avvertito l'esigenza di ampliare i destinatari delle procedure concorsuali, dotando anche quei soggetti fino ad allora esclusi dalle procedure maggiori, *in primis* il debitore-consumatore, di strumenti capaci di consentire la modifica (unilateralmente o consensualmente) del contenuto dell'obbligazione (c.d. «falcidia») ovvero, all'esito di una procedura liquidatoria, la liberazione definitiva dai debiti residui (con un effetto che, di là dal *nomen iuris* utilizzato, comporta, in deroga all'art. 2740, co. 2, la limitazione dell'oggetto della garanzia patrimoniale unicamente ai beni esistenti, c.d. «esdebitazione»).

Al netto delle pur esistenti ragioni di tutela del debitore, il sacrificio che l'adozione di uno di questi strumenti impone alle pretese creditorie trova giustificazione nell'esigenza di recuperare al circuito economico (sia 'produttivo', sia di mero 'consumo') un soggetto che, altrimenti, non avrebbe più gli stimoli e, talora, neanche la possibilità materiale e giuridica per intraprendere nuove iniziative produttive o di consumo<sup>4</sup>. La *ratio* della disciplina, dunque, più che in un inedito *favor debitoris*, va rintracciata in una più evoluta tutela delle ragioni creditorie, che si misurerebbe non più tanto sulla tutela del singolo debito-

che, in quanto inadempite, rifluiscono in quel collettore unitario di esse tutte che è la garanzia patrimoniale».

<sup>3</sup> Cfr., sul tema, Nicolussi 2019; Rizzuti 2019. E, in particolare, sull'estensione della disciplina dell'art. 1933 c.c., Musio 2019.

<sup>4</sup> Camardi 2017, 74.

re con riferimento al singolo rapporto obbligatorio, ma piuttosto sull'interesse (per così dire 'comune') della categoria dei creditori, o perfino sull'interesse generale dell'economia<sup>5</sup>.

## 2. La ristrutturazione dei debiti del consumatore

Trascurando di analizzare la disciplina del c.d. concordato minore, riservata a professionisti e imprese minori (ad esclusione, dunque, del consumatore), ci si soffermerà, nel proseguo, sulla procedura di ristrutturazione dei debiti, limitando a brevi cenni il discorso sulla liquidazione controllata. Volendo sintetizzare al massimo le caratteristiche della prima, si può dire che essa è una procedura volontaria, che prescinde dal consenso dei creditori – a dispetto delle procedure concordatarie, anche minori – ed è subordinata ad una valutazione di ammissibilità/fattibilità da parte del giudice, il quale, anche in presenza di una contraria volontà dei creditori (opposizione), può procedere, ove accerti la convenienza del piano, rispetto all'alternativa liquidatoria, alla sua omologazione.

La proposta non ha un contenuto predefinito e può prevedere una ridefinizione dei termini di pagamento delle obbligazioni assunte (nel qual caso il piano avrà una funzione dilatoria) ovvero, in maniera anche differenziata, una rimodulazione del contenuto dell'obbligazione, nel quale caso il piano assumerà una funzione *lato sensu* remissorio/esdebitativa anche parziale.

L'effetto, per il debitore, dell'espletamento della procedura – di qui l'accenno anche alla liquidazione controllata, dove tale effetto è espressamente previsto agli artt. 278 e 281 c.c.i. – cioè a dire la 'liberazione dei debiti', secondo una lettura che merita di essere accolta, non si lascerebbe apprezzare in termini omogenei<sup>6</sup>: nel caso della ristrutturazione dei debiti, infatti, a differenza di quanto accade nella liquidazione controllata<sup>7</sup>, tale 'liberazione' non è la conseguenza di una limitazione della responsabilità patrimoniale<sup>8</sup> (ai beni presenti, con esclusione, dunque, della possibilità di agire sui beni futuri), ma, più correttamente, dell'estinzione (verosimilmente parziale) del debito conseguente all'adempimento dell'obbligazione per come ridefinita a seguito della ristrutturazione unilaterale da parte del debitore<sup>9</sup>.

## 3. Il giudizio di meritevolezza

Proprio l'assenza di un accordo con i creditori, viceversa essenziale nella procedura di concordato minore, spiegava (sotto il vigore della disciplina preceden-

<sup>5</sup> In questi termini, D'Amico 2019, 177; in termini analoghi Pagliantini 2018, *passim*; Barcellona 2023, 92.

<sup>6</sup> Così invece D'Amico 2018, 42 ss.

<sup>7</sup> *Contra* Nivarra 2020, il quale, seppur in una prospettiva unitaria, colloca l'esdebitazione tra le cause estintive dell'obbligazione.

<sup>8</sup> In questo senso, *ex multis*, D'Amico 2018, 43; in senso analogo Castronovo 2023.

<sup>9</sup> In questo senso, ci sembra, Grisi 2020, 12 ss.



te) e spiega tuttora – sebbene con minore razionalità, considerata l'esclusione del consumatore dai possibili beneficiari del concordato minore – la scelta del legislatore di subordinare l'accesso alla procedura di ristrutturazione dei debiti alla sussistenza di una serie di condizioni relative al debitore<sup>10</sup>. Stabilisce, infatti, l'art. 69 c.c.i. che l'ammissibilità della proposta e del piano è subordinata alla condizione che il consumatore non sia già stato esdebitato nei cinque anni precedenti alla presentazione della domanda, non abbia beneficiato della esdebitazione per due volte e, per quel che più qui interessa, non abbia determinato la situazione di sovraindebitamento con colpa grave, malafede o dolo [c.d. «meritevolezza del consumatore»].

Al fine di consentire al giudice di svolgere la verifica sull'assenza delle condizioni ostative all'ammissibilità della proposta e del piano, l'art. 68 – in maniera pressoché identica al precedente art. 9, l. 3/2012 – onera l'OCC di predisporre una relazione nella quale siano indicate a) le cause dell'indebitamento e la diligenza impiegata dal debitore nell'assumere le obbligazioni; b) l'esposizione delle ragioni dell'incapacità del debitore di adempiere le obbligazioni assunte.

In relazione al c.d. requisito della meritevolezza, il codice della crisi di impresa fa, tuttavia, segnare – perlomeno dal punto di vista della formulazione letterale delle norme – una certa discontinuità rispetto alla l. 3/2012, la quale, all'art. 12-bis, individuava tra le cause ostative all'omologazione del piano, la circostanza che il consumatore avesse «assunto obbligazioni senza la ragionevole prospettiva di poterle adempiere» ovvero avesse «colposamente determinato il sovraindebitamento, anche per mezzo di un ricorso al credito non proporzionato alle proprie capacità patrimoniali». L'interpretazione più rigorosa degli artt. 12-bis e 9 l. 3/12 era nel senso di ammettere l'omologazione del piano soltanto quando al momento dell'assunzione dell'obbligazione sussisteva l'oggettiva possibilità di adempimento e la successiva incapacità di adempiere si fosse determinata in ragione di fattori sopravvenuti ed esterni alla sfera del sovraindebitato, non prevedibili *ex ante* (meritevolezza in senso soggettivo)<sup>11</sup>.

Non sono mancate, già sotto il vigore della l. 3/2012, opinioni critiche, le quali hanno evidenziato come «la legge non [avesse] affatto inteso costruire il sovraindebitamento come una situazione-evento sopravvenuta, cioè come l'effetto di una causa *aliunde posita*, ma come una situazione presupposta, cioè la causa di fatto che legittima il ricorso alla legge: non l'effetto di un contegno dunque, ma causa legittimante»<sup>12</sup>; e hanno, di conseguenza, suggerito di «declinarne l'applicazione anche ai casi in cui il sovraindebitamento sia il mero frutto di un processo graduale durante il quale nessun rilievo colposo possa essere mosso al sovraindebitato circa le cause che lo hanno condotto a tal punto [...] mentre certo non gli si può precludere l'accesso alla procedura perché si rendeva conto

<sup>10</sup> In questi termini Camardi 2018.

<sup>11</sup> Cfr., a riguardo, Bocchini 2017; Soldati 2021, 8 ss.

<sup>12</sup> Cfr. Limitone 2016; nello stesso senso Limitone 2020; 2021.

di sovraindebitarsi, visto che comunque non ha creato con colpa le condizioni di base del maggiore debito»<sup>13</sup>.

La riformulazione del requisito soggettivo nei termini della (assenza di) colpa grave, malafede o dolo nella determinazione della situazione di sovraindebitamento e l'abbandono dell'approccio esemplificativo dell'art. 12-bis, l.3/2012 se, nelle intenzioni del legislatore, risponde certamente all'esigenza – sottolineata dalla stessa relazione – di estendere la platea dei potenziali fruitori<sup>14</sup>, anche considerando l'esclusione del consumatore tra i beneficiari del concordato minore, non ha, tuttavia, segnato l'abbandono della rilevanza della condotta ai fini dell'accesso alla procedura, per approdare ad un criterio di ammissibilità basato esclusivamente sulla convenienza del piano rispetto all'alternativa liquidatoria<sup>15</sup>.

Si danno, tuttavia, diversi modi di declinare il giudizio sulla condotta: si può, a esempio, escludere che le cause dell'indebitamento siano di per sé capaci di incidere sul giudizio di colpevolezza fino ad escludere ogni addebito, in termini di negligenza, in capo al consumatore (salvo a ritenere che il soddisfacimento dei bisogni primari integri un vero e proprio stato di necessità<sup>16</sup> che, come causa di giustificazione, deterge la condotta dalla anti-giuridicità che di per sé la 'affetterebbe'); in questa prospettiva si potrebbe allora dubitare che al consumatore, solo perché si sia indebitato per far fronte (in misura più o meno necessitata) a bisogni primari non possa muoversi un rimprovero, nei termini della colpa grave o del dolo, per aver trascurato di valutare adeguatamente il rapporto tra debiti e

<sup>13</sup> Limitone 2016; in termini non dissimili Montinaro 2015.

<sup>14</sup> Secondo Ghidini e Russotto (2021, 13), «la dizione della norma [art. 69 c.c.i., n.d.a.], pur diversa dalla formulazione dell'art. 12 bis in realtà è riconducibile alla medesima situazione: – si ha colpa grave se il debitore ha assunto il debito quando era irragionevole, avuto riguardo al proprio patrimonio e al proprio reddito, ritenere di potere restituirlo regolarmente; – si ha dolo quando l'obbligazione sproporzionata sia stata assunta consapevolmente o addirittura appositamente».

<sup>15</sup> Secondo De Matteis 2020, 1386 «Solo "scollegando" l'esdebitazione dalla verifica della colpa (anche se solo grave/lata) si può (veramente) dire che essa consiste (non in un premio al debitore anche debolmente diligente, ma) nel dare un nuova opportunità a soggetti schiacciati dal peso di un debito divenuto insopportabile ovvero che è semplicemente l'esito di una valutazione pratica sulla maggiore convenienza (o il minor danno) conseguente al ricorso alle procedure esecutive tradizionali o a quelle alternative disciplinate nella nuova normativa, con conseguente transito del discorso della responsabilità del debitore dal dominio sui beni (l'obbligazione entro il patrimonio dal creditore) al mercato (l'efficienza del sistema economico)»; anche D'Orazio 2016, 1126-27, pur criticando tale esito, reputa che, nel contesto del c.c.i. «il requisito della meritevolezza sia ancora il metro di giudizio per l'accesso al piano del consumatore»; sempre D'Orazio 2019, 700, si esprime in termini critici nei confronti del mantenimento del requisito della colpa grave. In favore del requisito della meritevolezza e di un trattamento differenziato dei destinatari si è espressa Lara Modica (2016, 643 ss.; 2014).

<sup>16</sup> In questi termini, mi sembra, invece, Limitone 2020, 5, secondo il quale «Essenziale rimane l'esame delle ragioni che hanno determinato il sovraindebitamento [...] Tutti questi elementi debbono concorrere alla valutazione della colpa del consumatore, tenendo sempre presente che di colpa non si può parlare in assenza di alternative valide»; Limitone 2021, 9, secondo cui «dove c'è uno stato di necessità non ci può essere la colpa grave, per lo stesso principio ordinamentale ispiratore dell'esimente di cui all'art. 54 c.p.».

patrimonio, ovvero per aver stipulato il finanziamento nella consapevolezza di non avere mezzi sufficienti per adempiere alle obbligazioni assunte<sup>17</sup>.

In direzione opposta, si potrebbe, viceversa, reputare che nel contesto del codice della crisi d'impresa «non si tratta [più] di “premiare” “in positivo” il consumatore diligente, “onesto ma sfortunato”, che ha contratto un debito all'origine obiettivamente proporzionato, ma piuttosto di escludere, “in negativo” il consumatore la cui condotta sia particolarmente censurabile» e che, a tal fine, occorre compiere una valutazione complessiva «che tenga conto di tutti gli elementi della fattispecie concreta, compresi i “livelli culturali”, “l'estrema varietà delle situazioni di vita che possono determinare situazioni individuali di grave indebitamento”, *l'eventuale consapevolezza di un debito pure sproporzionato ma contratto per far fronte a esigenze primarie di vita costituzionalmente tutelate* (salute, abitazione, lavoro, studio) proprie o degli stretti familiari, l'evolversi nel tempo del progressivo indebitamento, etc.»<sup>18</sup>.

#### 4. Meritevolezza del consumatore e (omessa) valutazione del merito creditizio

D'altra parte, è pure vero che l'assunzione di un credito sproporzionato o in condizioni tali da non poterlo adempiere chiama in gioco, oltre alla condotta del debitore, anche quella del finanziatore, sul quale, come noto, grava l'obbligo di valutazione del merito creditizio, sicché, accedendo alla seconda alternativa poc'anzi richiamata, si dovrebbe allargare il giudizio sulla 'meritevolezza' del consumatore anche alla condotta del creditore. Tra le novità più significative della disciplina contenuta nel codice della crisi compare certamente la previsione dell'art. 69, co. 2, la quale ha introdotto una sanzione per la omessa o scorretta valutazione del merito creditizio: il creditore che abbia colpevolmente determinato la situazione di indebitamento o il suo aggravamento o che abbia violato i principi di cui agli artt. 124-bis, co. 1 e 120-undecies, co. 1 t.u.b. non può presentare opposizione o reclamo in sede di omologa per constatare la convenienza della proposta. Secondo una diffusa opinione, tuttavia, il giudizio sull'adeguatezza della verifica del merito creditizio, che il giudice deve compiere sulla scorta della relazione dell'OCC (la quale deve infatti «indicare anche se il soggetto finanziatore, ai fini della concessione del finanziamento, abbia tenuto conto del merito creditizio del debitore»), non rilevarebbe soltanto ai fini

<sup>17</sup> In questi termini si è espresso il Trib. Benevento, 26-01-2019, in *dirittodellacrisi.it*, secondo il quale il giudizio di meritevolezza «si sostanzia in un giudizio di prognosi postuma avente per oggetto la ragionevolezza della prospettiva di adempimento al momento dell'assunzione dell'obbligazione e, conseguentemente, la diligenza adottata dal debitore nella fase genetica del rapporto nel prospettarsi le concrete probabilità di adempimento alla luce dei redditi percepiti. Ciò non significa che, in sé, non siano rilevanti “le esigenze personali o familiari o della più ampia sfera attinente agli impegni derivanti dall'estrinsecazione della propria personalità sociale”, ma solo che tali esigenze, legittimamente soddisfatte attraverso il ricorso al credito, non potranno di per sé giustificare la negligente assunzione del debito, quanto meno ai fini dell'applicazione di questa particolare procedura di composizione».

<sup>18</sup> In questi termini, Appello Firenze, 8 novembre 2023, in *ilcaso.it*, 2024.

dell'apprezzamento della eventuale opposizione del creditore ex art. 69, co. 2, CCI, ma già in sede di ammissione del debitore alla procedura, influenzando sul giudizio di meritevolezza del consumatore<sup>19</sup>.

È vero che, come da più parti sottolineato, va esclusa una corrispondenza biunivoca tra (erronea o omessa) verifica del merito creditizio e assenza di colpa del consumatore<sup>20</sup>, ma è altrettanto evidente che la posizione di chi eroga il credito non è affatto neutra sotto tale profilo, potendo in alcuni casi incidere sulla valutazione della condotta del consumatore. Ed infatti, di là dalle ipotesi di doloso occultamento da parte del consumatore della propria situazione patrimoniale, nelle quali nessuna censura in termini di negligenza può muoversi all'istituto di credito, nelle ipotesi del consumatore che, consapevole della incapienza del proprio patrimonio, abbia contratto il finanziamento per far fronte a bisogni essenziali, ovvero del consumatore che, incapace di valutare la consistenza del proprio patrimonio, abbia fatto assoluto affidamento sulla valutazione positiva compiuta dal finanziatore, l'errata o omessa valutazione del merito creditizio può certamente contribuire a scolorire la gravità della condotta del consumatore.

##### 5. La meritevolezza del consumatore ludopatico

Altre volte, invece, qualora la condotta del debitore sia di per sé immune da censure, la valutazione del comportamento del finanziatore arresterà i propri effetti sul piano procedimentale. È il caso del sovraindebitamento determinato dalla ludopatia di cui è affetto il consumatore, sempre che – seguendo una distinzione consolidata in giurisprudenza<sup>21</sup> – essa configuri una vera e propria patologia psichiatrica che rende colui che ne è affetto certamente meritevole di

<sup>19</sup> Diversamente Salerno 2022, 897: «non vedrei ragioni per enfatizzare, nell'interpretazione della meritevolezza, collegamenti con l'operato del creditore al momento del finanziamento. Considerando le finalità esdebitatorie cui il requisito in discussione è funzionale, non dovrebbe in particolar modo esservi ragione per immaginare un effetto premiale dipendente dalla condotta (non propria ma) dell'altro contraente» (ma vedi, per una posizione meno netta, Salerno 2019, 1382 ss.).

<sup>20</sup> Così, a esempio, Modica 2020, 125; Trapani 2022, 243.

<sup>21</sup> Tribunale Mantova, 05 Settembre 2019: «rilevato infine che la causa principale dell'indebitamento va rinvenuta nella dedizione al gioco d'azzardo sicché deve ritenersi che il ricorrente abbia colposamente determinato il proprio sovraindebitamento, ricorrendo quindi l'ipotesi di cui all'art. 12 bis co. 3 della legge n. 3/2012»; Tribunale Catania, 11 agosto 2020 in *expartecreditoris.it*: «Affinché i soggetti ludopatici possano accedere alla procedura di sovraindebitamento, è necessario che la ludopatia non integri una natura colposa, ma sia frutto di una effettiva patologia, preferibilmente oggetto di riscontro anche da parte dell'unità sanitaria locale. È necessario, quindi, documentare che una simile condizione di disturbo renda il sovraindebitato inconsapevole dei rischi finanziari derivanti dalla frequentazione delle sale giochi a fronte della necessità di sottoporsi ad un apposito programma terapeutico» [nello stesso senso Trib. Ravenna 22 luglio 2021 in *ilcaso.it*] Tribunale Oristano, 7 aprile 2023 in *tribunale.oristano.it*: «occorre distinguere quando il debitore sovraindebitato è stato o è ancora semplicemente dedito al gioco d'azzardo, rispetto a quando, invece, è stato ovvero è ancora affetto da un vero e proprio disturbo di gioco d'azzardo patologico».

accedere alla procedura, e non una mera dedizione al gioco d'azzardo. La ludopatia, intesa come condizione patologica, rende infatti il soggetto che ne è affetto incapace di volere e rappresenta, quindi, una causa di esclusione dell'imputabilità e, dunque, della stessa colpevolezza, di cui la prima costituisce un elemento costitutivo, nella misura in cui coincide con la coscienza e volontà dell'azione, che altro non sono che aspetti esterni della colpa<sup>22</sup>. In questi termini si è espressa la giurisprudenza penale la quale, accogliendo una nozione allargata di infermità mentale, tale da includere non solo quelle patologie a base organica clinicamente accertabili, ha valorizzato, ai fini della imputabilità, ogni disturbo «idoneo a determinare (e che abbia, in effetti, determinato) una situazione di assetto psichico incontrollabile ed ingestibile (totalmente o in grave misura), che, incolpevolmente, rende l'agente incapace di esercitare il dovuto controllo dei propri atti, di conseguentemente indirizzarli, di percepire il disvalore sociale del fatto, di autonomamente, liberamente, autodeterminarsi»<sup>23</sup>.

Tra essi rientra anche il disturbo da gioco d'azzardo, che è stato qualificato come un disturbo della personalità o disturbo del controllo degli impulsi destinato, come tale, a sconfinare nella patologia e, qualora sia di particolare gravità ed intensità, ad incidere, escludendola, sulla imputabilità per il profilo della capacità di volere (Cass. pen. 18 luglio 2018, n. 33463). Anche la giurisprudenza civile, là dove non si esprime in termini altrettanto espliciti – così, a esempio, il Trib. Vicenza, 24 settembre 2020: la «ludopatia, che di per sé giustifica chi è malato, come tale capace di intendere, ma non di volere, quindi meritevole di accedere alla procedura di sovraindebitamento» o che discorre di non imputabilità della propensione al gioco (Tribunale Ravenna, 22 Luglio 2021) – è concorde nell'escludere ogni profilo di colpevolezza (ancor più alla luce dell'attuale formulazione del giudizio di 'meritevolezza') in capo al soggetto ludopatico<sup>24</sup>.

<sup>22</sup> In questi termini Castronovo 2018, 430 ss.

<sup>23</sup> Cass., Sez. Un., 25 gennaio 2005, n. 9163, in Cass. pen., 2005, p. 1851 ss., con nota di Fidelbo 2005 in Dir. pen. proc., 837 ss., con commento di Bertolino 2005.

<sup>24</sup> Tribunale di Torino 8 giugno 2016: «pur avendo il signor [...] dato luogo al proprio sovraindebitamento, tuttavia risulta avere tenuto detto comportamento incolpevolmente per effetto di una vera e propria patologia psichiatrica la ludopatia che ha peraltro affrontato sottoponendosi volontariamente alle necessarie cure» [analoga motivazione in Trib. Cuneo 19 giugno 2017]; Trib. Torino 31 dicembre 2018: «[...] la causazione del sovraindebitamento può dirsi incolpevole, non tanto perché priva di irragionevolezza delle scelte che hanno portato alla situazione attuale ma, anzi, proprio perché queste appaiono denotative di una patologia psichiatrica accertata e tale da avere portato all'apertura di un'amministrazione di sostegno»; Trib. Torino 11 aprile 2019: «l'attuale situazione economica del ricorrente, oggettivamente caratterizzata da un incontestato grave stato di indebitamento, è stata causata da un eccessivo ricorso al credito dovuto ad una progressiva e compulsiva perdita di controllo della gestione delle proprie risorse finanziarie, in assenza di una reale volontà di assumere obbligazioni senza la ragionevole prospettiva di poterle adempiere e, in ogni caso, nell'ambito di una situazione personale specificamente incisa da una patologia psichica risalente nel tempo»; Trib. Vicenza 24 settembre 2020 in *ilcaso.it*: «Il soggetto consumatore affetto da ludopatia, che possa anche in ragione di ciò essersi indebitato, non può per ciò stesso, in assenza di condotte connotate da colpevolezza, essere considerato non meritevole

In relazione al requisito della ‘meritevolezza’, si pone, poi, il problema di ordine probatorio, relativo alla dimostrazione non solo dell’effettiva sussistenza dell’affermata condizione patologica, ma soprattutto della efficienza causale di quest’ultima nella determinazione del sovraindebitamento, la quale può essere offerta anche mediante il ricorso al ragionamento presuntivo, a esempio dimostrando la manifestazione della patologia in un momento anteriore all’insorgere dell’indebitamento.

Va invece distinto dalla ‘meritevolezza’, perlomeno se di essa si accoglie una concezione, per così dire, retrospettiva, il giudizio sulla fattibilità del piano che l’art. 70 c.c.i., a dispetto di quanto previsto dalla l. 3/2012 che ne faceva oggetto dell’attestazione dell’OCC, rimette invece al giudice<sup>25</sup>. La fattibilità consiste nella valutazione (rimessa al giudice) circa la possibilità, giuridica ed economica, di realizzazione della proposta nei termini prospettati dal consumatore. Si tratta di verificare se il piano – di là dal giudizio sulla sua convenienza, che spetta ai creditori – assolva la finalità non solo della «ristrutturazione dei debiti» ma anche della «soddisfazione dei crediti» (fattibilità giuridica)<sup>26</sup> e se tale finalità, tenuto conto della situazione economica e dello stato soggettivo del debitore, sia concretamente conseguibile (fattibilità economica). Il che, nel caso del piano e della proposta formulati da un soggetto affetto da ludopatia significa accertare

dell’accesso alla procedura di risoluzione della crisi ex L. 3/2012, in quanto da considerarsi soggetto malato, come tale in qualche modo giustificabile perché capace di intendere ma non di volere, ciò a maggior ragione nel caso in cui lo stesso abbia iniziato un percorso riabilitativo/psicoterapico per il gioco d’azzardo patologico e non sia stato il ripetuto ricorso a finanziamenti a causare il sovraindebitamento, ma l’aumentare nel tempo dei tassi di interessi applicati dalle banche»; Trib. Ravenna 22 luglio 2021 cit.: «La documentazione integrativa depositata esclude, peraltro, che si possa al riguardo discorrere di negligenza o di colpevole stato di sovraindebitamento, tenuto conto da un lato del carattere oggettivamente grave della patologia ludopatica del ricorrente. Tale situazione infatti ha reso non imputabile al ricorrente stesso – come dimostra anche la certificazione rilasciata dal SERT – la propensione al gioco d’azzardo, dovendosi osservare che detta patologia risulta altresì in corso di risoluzione»; Trib. Torino 24 febbraio 2022: «Deve dunque escludersi nel caso in esame, concordemente con le conclusioni espresse in primo grado, la ricorrenza di un colpevole stato di sovraindebitamento, tenuto conto della patologia ludopatica del ricorrente»; Trib. Messina 18 aprile 2023 in *tribunale.messina.it*: «L’accertata ludopatia patologica del debitore, unitamente al percorso riabilitativo intrapreso, consentono di escludere la colpevolezza di [...] rispetto al proprio sovraindebitamento, trattandosi di comportamento incolpevolmente assunto dal debitore per effetto di una vera e propria patologia, che peraltro sta affrontando sottoponendosi volontariamente alle necessarie cure»; Trib. Torino 26 luglio 2023: «Nel caso di specie, la presenza di ludopatia, le somme non elevate dell’indebitamento e l’assenza di spese voluttuarie e in genere di alcun elemento che possa indurre a ritenere che il debitore ha utilizzato le somme per scopi diversi dal mantenimento familiare e dal gioco, consentono di escludere la colpa grave nella causazione del proprio sovraindebitamento da parte di [...]»; Trib. Modena 12 settembre 2023 in *ilcaso.it*: «la ludopatia patologica non rappresenta circostanza idonea ad elidere la meritevolezza del debitore, tanto più nei casi in cui il percorso di recupero sia fattivamente intrapreso sotto la sorveglianza di un ADS».

<sup>25</sup> Cfr., per alcune considerazioni critiche sul punto, Mancini 2020.

<sup>26</sup> Cfr., a riguardo, Cass. 26 novembre 2022, n. 28013, in *dirittodellacrisi.it*.

la guarigione dalla patologia o l'intervenuta nomina di un amministratore di sostegno considerato che il protrarsi nel tempo della condizione patologica non accompagnata o seguita dalla nomina di un amministratore «fonda una prognosi di improbabilità o non elevata probabilità che il debitore sia in grado di assicurare il flusso finanziario necessario a pagare i creditori, secondo il piano proposto»<sup>27</sup>.

#### Riferimenti bibliografici

- Barcellona, Mario. 2023. "Il sovraindebitamento e l'esdebitazione: dalla dogmatica all'interpretazione funzionale." In *La responsabilità patrimoniale "sostenibile"*, a cura di Antonio Albanese, et al., 77-95. Torino: Giappichelli.
- Bertolino, Marta. 2005. "L'infermità mentale al vaglio delle Sezioni Unite: il commento." *Diritto penale e processo*: 837-63. <<http://hdl.handle.net/10807/19974>>.
- Bocchini, Roberto. 2017. "La meritevolezza dell'accesso al credito nel sovraindebitamento del consumatore." *Giurisprudenza italiana*: 1570-78. <<http://hdl.handle.net/10807/19974>>.
- Brizzolari, Valerio. 2018. "Amministrazione di sostegno per il soggetto affetto da ludopatia." *Nuova giurisprudenza civile commentata*: 1298-1307.
- Camardi, Carmelita. 2017. *Certezza e incertezza nel diritto privato contemporaneo*. Torino: Giappichelli.
- Camardi, Carmelita. 2018. "Il sovraindebitamento del consumatore e il diritto delle obbligazioni. Alcune riflessioni ai confini del sistema del diritto civile." In *Sovraindebitamento e rapporto obbligatorio*, a cura di Giovanni D'Amico, 138-212. Torino: Giappichelli.
- Castronovo, Carlo. 2018. *Responsabilità civile*. Milano: Giuffrè.
- Castronovo, Carlo. 2023. "L'obbligazione nel prisma della (nuova) responsabilità patrimoniale." In *La responsabilità patrimoniale "sostenibile"*, a cura di Antonio Albanese, et al., 375-97. Torino: Giappichelli.
- D'Amico, Giovanni. 2018. "Esdebitazione e concorso dei creditori nella disciplina del sovraindebitamento." In *Sovraindebitamento e rapporto obbligatorio*, a cura di Giovanni D'Amico, 1-49. Torino: Giappichelli.
- D'Amico, Giovanni. 2019. "Responsabilità patrimoniale e procedure concorsuali nella "società del debito": oltre la tutela (esclusiva) del creditore." *Questione giustizia*. <[https://www.questionegiustizia.it/rivista/articolo/responsabilita-patrimoniale-e-procedure-concorsual\\_662.php](https://www.questionegiustizia.it/rivista/articolo/responsabilita-patrimoniale-e-procedure-concorsual_662.php)> (11/05/2024).
- D'Orazio, Luigi. 2016. "Il nuovo appeal delle procedure di sovraindebitamento nella riforma in itinere." *Il fallimento e le altre procedure concorsuali*: 1122-31.
- D'Orazio, Luigi. 2019. "Il sovraindebitamento nel codice della crisi e dell'insolvenza." *Il fallimento e le altre procedure concorsuali*: 697-711.
- De Matteis, Stanislao. 2020. "L'esdebitazione del sovraindebitato nel Codice della crisi e dell'insolvenza." *Corriere giuridico*: 1379-93.
- Fidelbo, Giorgio. 2005. "Le Sezioni unite riconoscono rilevanza ai disturbi della personalità." *Cassazione penale*: 1851-86.
- Ghidini, Anna, e Maria Lucetta Russotto. 2021. "La meritevolezza del debitore: ieri, oggi e domani." <<https://blog.ilcaso.it/libreriaFile/1340.pdf>> (11/05/2024).

<sup>27</sup> Trib. Torino, 1° giugno 2018.

- Grisi, Giuseppe. 2020. "L'esdebitazione del consumatore." *Europa e diritto privato*: 1-27.
- Limitone, Giuseppe. 2016. "Il concetto di colpa nella legge n. 3/2012 sul sovraindebitamento del consumatore." <<https://blog.ilcaso.it/libreriaFile/872.pdf>> (11/05/2024).
- Limitone, Giuseppe. 2020. "Meritevolezza, shock esogeno (eventi imprevedibili) e merito creditizio." <[https://www.ilcaso.it/uploads/allegati\\_saggi/limitone-02-12-2020.pdf](https://www.ilcaso.it/uploads/allegati_saggi/limitone-02-12-2020.pdf)> (11/05/2024).
- Limitone, Giuseppe. 2021. "La suggestione (e la trappola) della meritevolezza soggettiva nel sovraindebitamento e la legge n. 176/2020: la colpa per il debito e la responsabilità del sovraindebitato." <[https://www.ilcaso.it/uploads/allegati\\_saggi/limitone-22-05-2021.pdf](https://www.ilcaso.it/uploads/allegati_saggi/limitone-22-05-2021.pdf)> (11/05/2024).
- Mancini, Astorre. 2020. "La crisi da sovraindebitamento nel nuovo codice e il declino dell'attestazione del piano." <[https://www.ilcaso.it/uploads/allegati\\_saggi/mancini-04-12-2020.pdf](https://www.ilcaso.it/uploads/allegati_saggi/mancini-04-12-2020.pdf)> (11/05/2024).
- Modica, Lara. 2014. "Tutela del sovraindebitamento incolpevole (L. 3/2012) o sanzione per omessa verifica del merito creditizio (art. 124 TUB)? Il "piano del consumatore" in funzione punitiva." <<https://www.dirittocivilecontemporaneo.com>> (11/05/2024).
- Modica, Lara. 2016. "Il piano del consumatore sovraindebitato: tentativi di riforma e prospettiva europea." *Europa e diritto privato*: 617-57.
- Modica, Lara. 2020. "La ristrutturazione dei debiti del consumatore." In *La riforma del sovraindebitamento nel codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza*, a cura di Enza Pellecchia, e Lara Modica, 109-29. Pisa: Pacini Editore.
- Montinaro, Roberta. 2015. "Il sovraindebitamento del consumatore: diligenza nell'accesso al credito ed obblighi del finanziatore." *Banca, borsa e titoli di credito*: 781-820.
- Musio, Antonio. 2019. "Mutuo di gioco e incoercibilità della prestazione." *Corriere giuridico*: 1483-90.
- Nicolussi, Andrea. 2019. "Etica del contratto e lo spot contract del gioco. Spunti per una direttiva di tutela." *Jus*: 3-20. [https://doi.org/10.26350/004084\\_000038](https://doi.org/10.26350/004084_000038)
- Nivarra, Luca. 2020. "Sovraindebitamento e responsabilità patrimoniale." *Europa e diritto privato*: 313-32.
- Pagliantini, Stefano. 2018. *Il sovraindebitamento del consumatore. Studio critico sull'esdebitazione*. Torino: Giappichelli.
- Rizzuti Marco. 2019. "Debiti di gioco e obbligazioni naturali: spunti per una revisione critica." *Corti supreme e salute*: 579-97.
- Salerno, Francesco. 2019. "L'esdebitazione del consumatore, tra meritevolezza e responsabilità del finanziatore." *Fallimento*: 1378-85. <<https://hdl.handle.net/11369/425926>>.
- Salerno, Francesco. 2022. "La rilevanza dei profili soggettivi della condotta nella composizione del sovraindebitamento del consumatore." *Giurisprudenza commerciale* 49, 5: 882-904.
- Soldati, Nicola. 2021. "Il sovraindebitamento e la babele della meritevolezza." <<https://dirittodellacrisi.it/articolo/il-sovraindebitamento-e-la-babele-della-meritevolezza>> (11/05/2024).
- Trapani, Francesco. 2022. "Verifica del merito creditizio e sovraindebitamento: rilievo di colpa ed educazione finanziaria del consumatore." *Il Diritto Fallimentare e delle Società Commerciali* 1: 882-904.





# Profili penali del gioco d'azzardo patologico

Dario Guidi

**Abstract:** This work examines the criminal profiles of gambling, analyzing the types of crimes contained in the penal code and in complementary legislation, with particular regard to the incriminating rules of “abusive exercise” conduct, and extending the investigation, albeit in short, to the criminal phenomena related to “pathological gambling disorder”. Finally, the work also examines the complex question of the impact of “gambling addiction” on the ability to understand and will.

**Keywords:** Pathological gambling, Penal code, Abusive gambling practice, Participation in gambling, Imputability

**Sommario:** 1. Cenni introduttivi sull'odierno quadro normativo 225; 2. Il gioco d'azzardo nel Codice penale 227; 3. La fattispecie incriminatrice dell'esercizio abusivo delle attività di gioco e scommessa (art. 4 l. n. 401/1989) 230; 4. I fenomeni criminosi correlati al gioco d'azzardo 232; 5. L'inquadramento della ludopatia tra i disturbi che incidono sull'imputabilità del soggetto agente 236; Riferimenti bibliografici 239

## 1. Cenni introduttivi sull'odierno quadro normativo

La disciplina nazionale del ‘gioco pubblico’ si compone di un vasto novero di disposizioni, che danno vita ad un intricato mosaico normativo con frequenti sovrapposizioni e problematiche di coordinamento intrasistemico. Il gioco è disciplinato nell’ambito di una pluralità di fonti normative: dal Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza (T.U.L.P.S.) alle leggi statali di settore dedicate alle varie tipologie di gioco; dai regolamenti emessi dalle autorità competenti alle leggi regionali e ad altre fonti normative di carattere integrativo. Insomma: un quadro a dir poco complesso ed eterogeneo (Beltrani 1999), di cui fa parte anche il ristretto novero di norme incriminatrici contenute nel Codice penale.

In tale multiforme (e caotico) contesto normativo si inserisce anche il gioco d'azzardo, fenomeno che in questi anni ha messo drammaticamente in luce l’ambigua postura e le contraddizioni del nostro legislatore *in subiecta materia*: da un lato si considera il giocatore d'azzardo come un soggetto ‘antisociale’, e si assume di conseguenza un atteggiamento proibizionistico-repressivo, stigmatizzando con il ricorso alla sanzione penale sia l’esercizio che la partecipazione a questa tipologia di giochi; dall’altro lato si introducono costantemente *deroghe* e nuovi spazi di liceità, legalizzando forme e modalità sempre più ‘tecnologiche’ e diversificate di gioco d'azzardo, che peraltro è fonte di rilevanti introiti per le

Dario Guidi, University of Siena, Italy, [dario.guidi@unisi.it](mailto:dario.guidi@unisi.it), 0009-0002-8384-661X

Referee List (DOI 10.36253/fup\_referee\_list)

FUP Best Practice in Scholarly Publishing (DOI 10.36253/fup\_best\_practice)

Dario Guidi, *Profili penali del gioco d'azzardo patologico*, © Author(s), CC BY-SA 4.0, DOI 10.36253/979-12-215-0444-6.18, in Mario Perini (edited by), *Il gioco d'azzardo: una prospettiva multidisciplinare. Atti del convegno tenutosi presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Siena il 1° dicembre 2023*, pp. 225-240, 2024, published by Firenze University Press and USiena PRESS, ISBN 979-12-215-0444-6, DOI 10.36253/979-12-215-0444-6

caso dello Stato, e si considera il giocatore ‘compulsivo’ come una ‘vittima’ di tale sistema, un ‘malato’ da curare. Va detto che questa ambiguità di fondo è per certi versi immanente alla natura ancipite della condotta che si vuole disciplinare: il gioco d’azzardo può essere considerato alla stregua di una patologia da curare o invece come un comportamento illecito (in quanto socialmente dannoso) da reprimere e punire. La ricerca di un punto di equilibrio tra questi due estremi non sembra aver condotto sinora a risultati pienamente appaganti, in «una continua oscillazione tra permissivismo e proibizionismo» (Bianchetti 2015).

In ogni caso è chiaro che il fenomeno può essere osservato da prospettive diverse. Sotto il profilo sociologico il gioco d’azzardo è un comportamento di massa che crea forme di ‘interazione sociale diseguale’, in cui le parti stanno in posizioni non equivalenti: una forma di consumo «senza alcuna connessione con un valore d’uso» (Fiasco 2019). Dal punto di vista medico-psichiatrico il gioco d’azzardo ‘compulsivo’ è ormai da tempo considerato come una vera e propria patologia (appunto: «gioco d’azzardo patologico» o «ludopatìa»). Segnatamente, il gioco d’azzardo patologico si fa rientrare nel *genus* delle «dipendenze comportamentali», cioè quelle tipologie di dipendenza che sono correlate ad un comportamento persistente e non ad una ‘sostanza’ e che sfociano infine nei disturbi della personalità. Infine, sotto l’aspetto giuridico-penale il gioco d’azzardo è considerato dal nostro legislatore come un comportamento socialmente dannoso, oltreché individualmente auto-distruttivo, che crea problemi di ordine pubblico e può rappresentare un fattore criminogeno. Non per caso le fattispecie incriminatrici dell’esercizio e della partecipazione al gioco d’azzardo sono ricomprese nel titolo I del libro III del Codice penale, dedicato alle «contravvenzioni di polizia», e più specificamente nell’ambito del capo II, che reca la *rubrica legis* «delle contravvenzioni concernenti la polizia amministrativa sociale». Su tali contravvenzioni ci soffermeremo nel prossimo paragrafo.

In ogni caso il complesso sistema di ‘autorizzazioni’ e ‘divieti’ di cui si compone l’attuale assetto di disciplina in materia di giochi e scommesse poggia su un principio generale dell’ordinamento: il gioco d’azzardo è legale quando è autorizzato dallo Stato. Lo Stato è l’unico soggetto che può autorizzare il gioco d’azzardo in quanto la competenza in materia è affidata all’Agenzia delle Dogane e dei Monopoli di Stato, che è autorità regolatoria, di vigilanza e di controllo, con poteri anche sanzionatori, in materia di *dogane, giochi ed accise*. Con particolare riferimento al settore ‘giochi’ tale Agenzia, come si legge sul sito ministeriale, «esercita il presidio dello Stato nel settore dei giochi garantendo gli interessi dell’Erario attraverso la riscossione dei tributi e l’eventuale gestione del contenzioso, tutelando il cittadino con il contrasto agli illeciti e gestendo il mercato delle concessioni e degli atti regolamentari» ([www.adm.gov.it](http://www.adm.gov.it)).

In linea generale e a grandi linee, possono darsi due situazioni ‘paradigmatiche’, conformi a legalità, di esercizio del gioco d’azzardo: 1) il gioco è gestito direttamente dall’Agenzia delle Dogane e dei Monopoli di Stato, che ha il compito di presidiare l’esercizio dei giochi più praticati, come il Lotto, il Superenalotto, il “gratta e vinci” e vari giochi online; 2) il gioco è gestito da privati (normalmente società di grandi dimensioni) autorizzati dallo Stato. Si pensi, per esemplificare,

ai casinò (in Italia Sanremo, Campione d'Italia, Venezia e *Saint Vincent*) e alle navi da crociera nel corso della navigazione.

## 2. Il gioco d'azzardo nel Codice penale

Il gioco d'azzardo costituisce un fatto illecito per il nostro Codice penale, che punisce sia l'esercizio che la semplice partecipazione a questa peculiare tipologia di gioco. Va detto però che nel corso degli anni sono state introdotte numerose deroghe al generale divieto di gioco d'azzardo, sulla base di decisioni prese a livello politico-legislativo, con il progressivo inserimento di sempre nuovi giochi tra quelli autorizzati. Si potrebbe dire che la disciplina legislativa del gioco d'azzardo nel nostro ordinamento, pur avendo attraversato 'fasi' diverse, si è gradualmente sviluppata attraverso provvedimenti di 'liberalizzazione'. Ma balza agli occhi la perdurante assenza, ancor oggi, di una normativa organica e unitaria sul gioco d'azzardo.

L'approccio originario del legislatore penale al fenomeno del gioco d'azzardo è ispirato ad una logica essenzialmente 'proibizionista', nel senso che, nel codice Rocco del 1930, il gioco d'azzardo era (ed è tuttora) vietato e previsto come reato. In particolare, la relativa disciplina è contenuta negli artt. 718-722 c.p. Sia «l'esercizio» che «la partecipazione» al gioco d'azzardo sono penalmente sanzionati nell'ambito di fattispecie contravvenzionali: in particolare, si tratta degli artt. 718 e 720 c.p. che puniscono, rispettivamente, «l'esercizio di giuochi d'azzardo» e la «partecipazione a giuochi d'azzardo» (Ranucci 1989).

Iniziando dall'art. 718 c.p., tale norma punisce con l'arresto da tre mesi ad un anno e con l'ammenda non inferiore a 206 euro «Chiunque, in un luogo pubblico o aperto al pubblico, o in circoli privati di qualunque specie, tiene un giuoco d'azzardo o lo agevola». Essendo prevista la pena 'congiunta' dell'arresto e dell'ammenda, questa contravvenzione non è ovviamente suscettibile di 'oblazione'. Ai sensi della disposizione in esame, il gioco d'azzardo è penalmente sanzionato quando si svolge nei seguenti luoghi: a) in un luogo pubblico, cioè accessibile a chiunque, senza alcun requisito o limitazione (si pensi ad una piazza o ad una strada pubblica); b) in un luogo aperto al pubblico, cioè accessibile nel rispetto di determinate condizioni (ad esempio, pagando il biglietto di ingresso o la consumazione). Si pensi a locali quali *pub*, cinema, teatri, ecc.; c) in un circolo privato. Quest'ultima locuzione si caratterizza per una portata semantica molto ampia e ricomprende non solo le associazioni e i circoli propriamente detti, ma ogni tipo di luogo privato in cui si pratica abitualmente il gioco d'azzardo. Il fatto di cui all'art. 718 c.p. è aggravato, con raddoppio della pena ivi prevista (quindi si tratta di una circostanza «ad effetto speciale», che comporta un aumento di pena in misura frazionaria superiore ad un terzo), nelle ipotesi previste dal successivo art. 719 c.p., e cioè: 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.

L'art. 720 c.p. punisce invece la mera «partecipazione» al gioco d'azzardo, stabilendo che: «1. Chiunque, in un luogo pubblico o aperto al pubblico, o in

circoli privati di qualunque specie, senza esser concorso nella contravvenzione preveduta dall'articolo 718, è colto mentre prende parte al giuoco di azzardo, è punito con l'arresto fino a sei mesi o con l'ammenda fino a 516 euro. 2. La pena è aumentata: 1) nel caso di sorpresa in una casa da giuoco o in un pubblico esercizio; 2) per coloro che hanno impegnato nel giuoco poste rilevanti». Siamo qui in presenza di un fatto di minore gravità intrinseca rispetto alla precedente ipotesi di «esercizio del gioco d'azzardo», e infatti la condotta tipica di partecipazione è punita con pena *alternativa* ed è quindi oblationabile con il procedimento di cui all'art. 162 *bis* c.p. (c.d. «oblazione speciale»). Ciò implica che il contravventore può essere ammesso dal giudice a pagare, prima dell'apertura del dibattimento di primo grado ovvero prima del decreto penale di condanna, una somma corrispondente alla metà del massimo dell'ammenda, oltre alle spese del procedimento. Il pagamento estingue il reato. In tale ipotesi, però, l'accesso all'oblazione è subordinato ad una valutazione del giudice, che potrebbe respingere la domanda dell'imputato ove permangano conseguenze dannose o pericolose del reato oppure ove il fatto sia considerato "grave".

A differenza di quanto abbiamo visto con riguardo all'esercizio del gioco d'azzardo, la partecipazione individuale non è punita in ogni caso, ma solo quando il soggetto agente è colto «in flagranza di reato» in luoghi pubblici o in circoli privati. Si tratta di un paradigmatico esempio di «condizione obiettiva di punibilità», cioè di un accadimento a cui è subordinata la punibilità, ma che non rientra nel novero degli elementi costitutivi del fatto tipico. In altri termini, tali "condizioni" constano in avvenimenti 'esterni', successivi o concomitanti al fatto di reato e distinti sia dalla condotta criminosa sia dall'evento tipico, che risultano completamente svincolati dal dolo o dalla colpa, nel senso che essi operano anche se il soggetto agente non si è rappresentato né ha voluto l'accadimento che integra la condizione, ed anche se tale accadimento non era per l'agente prevedibile ed evitabile. In queste ipotesi, dunque, il reato è già 'perfetto' e connotato da un proprio coefficiente di disvalore, ma per motivi di opportunità e convenienza il legislatore ne subordina la punibilità al verificarsi di una determinata condizione (Ramacci 2023, 393; Bartoli e Palazzo 2023, 595; Mantovani 2020, 861). La disciplina di tali condizioni è contenuta nell'art. 44 c.p. che recita: «quando per la punibilità del reato la legge richiede il verificarsi di una condizione, il colpevole risponde del reato anche se l'evento da cui dipende il verificarsi della condizione non è da lui voluto». Nel caso del gioco d'azzardo la punibilità 'scatta' solo quando il giocatore è colto in flagranza di reato in uno dei luoghi indicati dal legislatore penale.

Il successivo art. 721 c.p. contiene una norma definitoria che illustra cosa debba intendersi per «giuoco d'azzardo» e per «case da gioco». «Agli effetti delle disposizioni precedenti: sono giuochi di azzardo quelli nei quali: a) ricorre il fine di lucro e b) 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». Gli elementi che caratterizzano la nozione giuridico-penale di gioco d'azzardo sono quindi essenzialmente due: 1) il fine di lucro; 2) la componen-

te aleatoria che prevale sulle capacità individuali. Ciò implica che il risultato di questa tipologia di gioco in termini di perdita o di vincita non dipendono dalle abilità personali del giocatore ma sono frutto del caso. Il rischio per il giocatore è dunque già *ab origine* più accentuato (Ariolli 1995) perché non 'controllabile' e non 'contenibile' sulla base delle proprie capacità o delle proprie conoscenze o informazioni. Alla luce di tale criterio devono essere ricompresi in questa categoria concettuale, ad esempio: le Lotterie e il Bingo; le *slot machines* e la *roulette*; i «gratta & vinci» e giochi analoghi; i giochi basati sul lancio dei dadi; i giochi numerici 'a quota fissa' (come il lotto) e 'a totalizzatore' (come il Superenalotto ed il c.d. «Eurojackpot»). Per solito si ricomprendono nel *genus* categoriale del gioco d'azzardo anche le scommesse sportive ed ippiche ma in relazione ad esse si potrebbe obiettare che talora la componente di abilità dello scommettitore – che ad esempio conosce lo stato di forma e/o le prestazioni di una squadra o di un cavallo – potrebbe assumere un rilievo decisivo. Altrettanto può dirsi con riguardo ai giochi di carte e in particolare al *poker*. A tale ultimo riguardo merita sottolineare che alcune modalità di questo gioco rientrano in effetti nel c.d. 'poker sportivo' e non risultano quindi classificabili come 'gioco d'azzardo'.

Sulla componente 'aleatoria' del gioco d'azzardo si è pronunciata anche la Suprema Corte, ad avviso della quale «Il gioco d'azzardo, punito dall'art. 718 Codice penale, si configura allorché l'abilità del giocatore assume un ruolo minimo rispetto alla aleatorietà, dovuta alla fortuna ed al caso, e sussiste un fine di lucro, che può essere escluso solo allorquando la posta sia talmente tenue da avere un valore irrilevante» (nella fattispecie la Corte ha ritenuto corretta la qualificazione della condotta dell'imputato ai sensi dell'art. 718 c.p. con riferimento all'istallazione e gestione in un pubblico esercizio di cinque *slot machines* al cui interno erano installati giochi di carattere aleatorio, desumendone la finalità di lucro dalla cospicua somma di denaro rinvenuta all'interno delle macchine) (Cass. pen., Sez. fer., 23 agosto 2016, n. 35529).

Occorre in ogni caso considerare che nel nostro ordinamento sono previste numerose deroghe al principio della rilevanza penale del gioco d'azzardo. Gli esempi emblematici sono quelli dei casinò (che sono appunto luoghi dedicati al gioco, anche d'azzardo) e delle navi da crociera, in relazione ai quali la nostra legislazione ammette anche i giochi di indole aleatoria. Ma ciò vale, ad esempio, anche per varie tipologie di giochi che si svolgono online. La disciplina penalistica è derogata talvolta in modo esplicito, talaltra implicitamente in forza del criterio di 'specialità' (*lex specialis derogat generali*). In tal senso si è pronunciata anche la Corte di Cassazione, affermando il principio di diritto secondo cui le norme che disciplinano determinate tipologie di gioco d'azzardo, subordinandone l'esercizio al conseguimento di apposite licenze o comunque all'assenso dell'amministrazione o ad altri provvedimenti autorizzatori, rivestono natura 'speciale' rispetto a quelle che incriminano il gioco d'azzardo. In dette ipotesi il gioco d'azzardo deve quindi considerarsi penalmente lecito. In una pronuncia avente ad oggetto i rapporti tra codice penale e legislazione complementare, ad esempio, il Supremo Collegio ha avuto occasione di affermare che «In materia di apparecchi e congegni di intrattenimento, integra la violazione amministrativa

di cui all'art. 110, commi sesto lett. a) e nono lett. d), r.d. 18 giugno 1931, n. 773, e non il reato di gioco di azzardo previsto dall'art. 718 cod. pen., l'installazione o l'utilizzo in luoghi pubblici o aperti al pubblico, in assenza del prescritto nulla osta, di apparecchi "totem" collegati a piattaforme telematiche che consentano l'esercizio di giochi nei quali ricorre il fine di lucro e l'aleatorietà della vincita» (Cass. pen., Sez. III, 27 gennaio 2017, n. 30803). Nella motivazione di questa sentenza la Corte ha osservato che la regolamentazione di cui al T.U.L.P.S. si pone in rapporto di specialità con la disciplina penalistica del gioco d'azzardo, laddove qualifica come leciti, sottoponendoli ai provvedimenti di assenso previsti dalla legge, giochi che in astratto rientrerebbero nella categoria dei giochi d'azzardo di cui all'art. 721 c.p. e che invece sono consentiti per la caratteristica di essere giocati attraverso apparecchiature elettroniche e con puntate di modesta entità economica; con la conseguenza che le eventuali violazioni del regime fissato ai sensi dai commi 6 e 7 del citato art. 110 sono sanzionate in via amministrativa ai sensi del successivo comma 9.

### 3. La fattispecie incriminatrice dell'esercizio abusivo delle attività di gioco e scommessa (art. 4 l. n. 401/1989)

Per concludere la nostra breve rassegna delle norme penali in materia di gioco d'azzardo non autorizzato, occorre soffermarsi anche su una importante disposizione extra-codicistica, che contempla al suo interno una pluralità di ipotesi di reato. Si tratta dell'art. 4 (*Esercizio abusivo di attività di giuoco o di scommessa*) della legge 13 dicembre 1989, n. 401 (recante «Interventi nel settore del giuoco e delle scommesse clandestini e tutela della correttezza nello svolgimento di manifestazioni sportive»), il cui testo ha formato oggetto nel corso degli anni di numerose modifiche, interpolazioni ed aggiunte.

Iniziando dal primo comma, esso contempla anzitutto una figura delittuosa che punisce con la reclusione da tre a sei anni e con la multa da 20.000 a 50.000 euro «chiunque esercita abusivamente l'organizzazione del giuoco del lotto o di scommesse o di concorsi pronostici che la legge riserva allo Stato o ad altro ente concessionario». Alla stessa pena soggiace chi, comunque, organizza scommesse o concorsi pronostici su attività sportive gestite dal Comitato olimpico nazionale italiano (CONI), dalle organizzazioni da esso dipendenti o dalla Unione italiana per l'incremento delle razze equine (UNIRE). In merito all'UNIRE va però precisato che, con la legge 15 luglio 2011, n. 111, tale ente è stato trasformato nella Agenzia per lo sviluppo del settore ippico (ASSI), che ne ha in un primo momento 'ereditato' funzioni e attività, e in particolare il compito di promuovere l'incremento e il miglioramento qualitativo e quantitativo delle razze equine. Con la successiva legge n. 135 del 7 agosto 2012 (G.U. n. 189 del 14 agosto 2012), tuttavia, è stata disposta la soppressione anche dell'ASSI ed il trasferimento delle relative funzioni al Ministero delle Politiche agricole alimentari e forestali ed all'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli.

L'art. 4, comma 1, contempla anche una fattispecie contravvenzionale, di carattere residuale rispetto alla predetta figura delittuosa, che punisce con l'arresto

da tre mesi ad un anno e con l'ammenda non inferiore ad euro 516,46 chiunque abusivamente esercita l'organizzazione di pubbliche scommesse su 'altre' competizioni di persone o animali e giochi di abilità. Le stesse sanzioni si applicano a chiunque venda sul territorio nazionale, senza autorizzazione dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, biglietti di lotterie o di analoghe manifestazioni di sorte di Stati esteri, nonché a chiunque partecipi a tali operazioni mediante la raccolta di prenotazione di giocate e l'accredimento delle relative vincite e la promozione e la pubblicità effettuate con qualunque mezzo di diffusione. Le prime due ipotesi di reato contemplate dal primo comma dell'art. 4, dunque, puniscono entrambe l'esercizio abusivo, differenziandosi però in relazione all'oggetto materiale della condotta, ossia in riferimento alla tipologia di gioco, competizione o scommessa.

Nell'ambito dello stesso comma sono previste anche due figure criminose in materia di organizzazione illecita di giochi a distanza. La prima, di natura delittuosa, punisce con la reclusione da tre a sei anni e con la multa da 20.000 a 50.000 euro chiunque organizza, esercita e raccoglie a distanza, senza la prescritta concessione, qualsiasi gioco istituito o disciplinato dall'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli. La seconda, di indole contravvenzionale, punisce con l'arresto da tre mesi a un anno o con l'ammenda da euro 500 a euro 5.000 la condotta, meno grave sotto il profilo della intrinseca offensività, di chi, essendo in possesso dell'apposita concessione, organizza, esercita e raccoglie a distanza qualsiasi gioco istituito o disciplinato dall'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli con modalità e tecniche diverse da quelle previste dalla legge.

I successivi commi 2 e 3 dello stesso art. 4 contemplano due ulteriori ipotesi di reato, entrambe di natura contravvenzionale, che puniscono, rispettivamente, chi «dà pubblicità» all'esercizio di giochi e scommesse di cui al comma 1 e chi vi 'partecipa'. In entrambi i casi la norma si apre con una clausola di sussidiarietà espressa rispetto alla fattispecie di cui al primo comma, nel senso che le contravvenzioni in esame trovano applicazione soltanto al di fuori dei casi di concorso in uno dei reati previsti dal medesimo comma. In queste ipotesi, quindi, la condotta tipica è connotata da un coefficiente di disvalore di minore intensità rispetto all'esercizio abusivo, perché il fatto punibile si sostanzia nella mera 'pubblicizzazione' di giochi abusivamente esercitati o nella 'partecipazione' ad essi. Si spiega dunque il minor carico sanzionatorio, che qui consta nell'arresto fino a tre mesi e nell'ammenda da 51,65 a 516,46 euro.

L'art. 4 contiene infine alcune disposizioni 'estensive' delle sanzioni previste nei primi commi anche ad altre tipologie di condotta. In particolare: a) il comma 4 stabilisce che le disposizioni di cui ai commi 1 e 2 si applicano anche ai giochi d'azzardo esercitati a mezzo degli apparecchi vietati dall'articolo 110 TULPS; b) il comma 4 bis, aggiunto dall'art. 37, comma 5, della legge 23 dicembre 2000, n. 388, estende genericamente l'applicazione delle sanzioni di cui al presente articolo a chiunque, privo di concessione, autorizzazione o licenza ai sensi dell'art. 88 TULPS, svolga in Italia qualsiasi attività organizzata al fine di accettare o raccogliere o comunque favorire l'accettazione o in qualsiasi modo la raccolta, anche per via telefonica o telematica, di scommesse di qualsiasi



genere da chiunque accettate in Italia o all'estero; c) il comma 4 *ter*, introdotto dall'anzidetta l. n. 388/2000 e poi più volte modificato negli anni successivi (da ultimo, ad opera dell'art. 27, comma 1, lettera *b*, del d.l. 28 gennaio 2019, n. 4, convertito con modificazioni dalla l. 28 marzo 2019, n. 26), reca una 'clausola di chiusura' con cui il legislatore estende le sanzioni dell'art. 4 a «chiunque effettui la raccolta o la prenotazione di giocate del lotto, di concorsi pronostici o di scommesse per via telefonica o telematica, ove sprovvisto di apposita autorizzazione del Ministero dell'economia e delle finanze - Agenzia delle dogane e dei monopoli all'uso di tali mezzi per la predetta raccolta o prenotazione».

Da un punto di vista empirico-criminologico la 'disposizione a più norme' di cui al descritto art. 4, oltre a caratterizzarsi per un raggio di applicazione significativamente più ampio rispetto a quello dei reati contemplati dal codice penale, in cui troviamo descritte tipologie di condotta talvolta un po' anacronistiche rispetto alle odierne esigenze di tutela, contiene alcune incriminazioni che risultano connotate da un coefficiente più elevato di disvalore penale e da una carica offensiva più spiccata rispetto all'oggettività giuridica, che in questo caso si articola in due distinte *species* di bene tutelato: da un lato vi sono gli interessi patrimoniali dell'Erario, che indubbiamente subiscono un consistente *vulnus* dall'esercizio abusivo del gioco d'azzardo; dall'altro vi è l'interesse al corretto esercizio delle funzioni pubbliche di gestione, regolamentazione e vigilanza sul gioco d'azzardo. Tale ultimo interesse, in realtà, si configura e opera come un 'bene strumentale', la cui protezione costituisce cioè un mezzo in vista della tutela di un 'bene finale', rappresentato in questo caso «dall'interesse della collettività a vedere tutelati la sicurezza e l'ordine pubblico in presenza di un fenomeno che si presta a fornire l'*habitat* ad attività criminali» (Corte cost., 23 marzo 2004, n. 185). E, in effetti, sono ben note le strategie poste in atto dalla criminalità organizzata per 'conquistare' e gestire il mercato del giuoco abusivo. A ben riflettere, però, l'obiettivo che il legislatore realisticamente si prefigge attraverso queste incriminazioni consta, almeno fino a quando non si addiverrà ad una disciplina organica della materia, nel mero «contenimento del rischio»: ed invero, non potendosi vietare *tout court* un certo tipo di attività, si sceglie di subordinarne lo svolgimento al rispetto di determinati presupposti, condizioni e limiti, attraverso i quali il legislatore mira a garantire, nella logica di fondo del bilanciamento di interessi, lo svolgimento di tale attività secondo parametri legali e all'interno del perimetro, appunto, del «rischio consentito».

#### 4. I fenomeni criminosi correlati al gioco d'azzardo

Il problema del gioco d'azzardo si intreccia da tempo con due fenomeni criminosi che destano un sempre crescente allarme sociale: l'usura e il riciclaggio. In particolare, la criminalità organizzata si muove in vari ambiti, sia mediante infiltrazione nell'economia legale che mediante attività di gestione illecita di gioco clandestino e di erogazione di prestiti usurari. Come si legge nella *Relazione della Direzione investigativa antimafia relativa al II semestre 2019*, le mafie operano prevalentemente lungo due direttrici: da un lato, la gestione 'storica' del

gioco d'azzardo illegale, le cui prospettive sono andate allargandosi con l'offerta online; dall'altro, la contaminazione del mercato del gioco e delle scommesse legali, che garantisce rilevanti introiti, a fronte del rischio di sanzioni ritenute economicamente sopportabili.

Da quest'angolo visuale, le principali modalità tipiche di azione della criminalità organizzata risultano essenzialmente inquadrabili in tre classi di ipotesi: 1) l'attività di estorsione ai danni delle società concessionarie, delle sale da gioco e degli esercizi commerciali (soprattutto bar e tabaccherie); 2) la gestione delle scommesse sportive e dei giochi online, realizzate attraverso i cosiddetti «centri di trasmissione dati» (CTD) su piattaforme collocate all'estero, nonché, in taluni casi, l'imposizione di propri apparecchi in esercizi pubblici; 3) la concessione di prestiti a tassi usurari nei confronti di giocatori che non dispongono di altre risorse per far fronte ai propri debiti di gioco.

Con riguardo, anzitutto, all'usura, che punisce chiunque si fa dare o promettere, sotto qualsiasi forma, per sé o per altri, in corrispettivo di una prestazione di denaro o di altra utilità, interessi o altri vantaggi usurari (art. 644 c.p.), il problema si pone perché il giocatore d'azzardo patologico, dovendo effettuare continui esborsi in denaro a seguito delle perdite e degli ingenti debiti di gioco che si accumulano inesorabilmente nel corso del tempo, può trovarsi in situazioni di difficoltà economica o addirittura in condizioni 'disperate' di carenza di liquidità, vedendosi dunque costretto a far ricorso a prestiti in denaro al di fuori dei tradizionali circuiti legali di erogazione del credito, e accettando anche l'imposizione di interessi a tasso usurario.

Nel caso invece in cui il giocatore si rivolga ad un istituto di credito, l'angolo visuale da cui riguardare il fenomeno muta completamente. In tale evenienza, infatti, potrebbe accadere che le condizioni economico-patrimoniali del giocatore, al momento in cui richiede un affidamento bancario, siano sufficientemente solide e comunque non destino preoccupazione, non ostando alla concessione del prestito. Tali condizioni, però, nel caso del giocatore patologico, sono destinate a deteriorarsi rapidamente, di talché potrebbe insorgere un rischio per l'istituto di credito concedente, ove in un momento successivo insorgessero i presupposti per invocare la c.d. «usura in concreto». Quest'ultima fattispecie è contemplata, unitamente all'usura «in astratto» o «oggettiva», nel terzo comma dell'art. 644 c.p., ai sensi del quale: «La legge stabilisce il limite oltre il quale gli interessi sono sempre usurari. Sono altresì usurari gli interessi, anche se inferiori a tale limite, e gli altri vantaggi o compensi che, avuto riguardo alle concrete modalità del fatto e al tasso medio praticato per operazioni similari, risultano comunque sproporzionati rispetto alla prestazione di denaro o di altra utilità, ovvero all'opera di mediazione, quando chi li ha dati o promessi si trova in condizioni di difficoltà economica o finanziaria» (Cianci 2017).

Il primo alinea di questo comma si riferisce, come anticipato, all'usura «oggettiva» (o «in astratto»), che oggi è la fattispecie paradigmatica di usura. In tale ipotesi il limite oltre il quale gli interessi si considerano usurari è stabilito per legge. Il previgente requisito consistente nell'approfittamento dello stato di bisogno della vittima non figura più tra gli elementi strutturali del reato ma

solo come circostanza aggravante. La determinazione del tasso-soglia, infatti, è oggi rimesso ad un meccanismo di calcolo prestabilito dal legislatore e non alla discrezionalità del giudice. In particolare, l'art. 2, comma 4, della legge n. 108/1996, così come modificato dall'art. 8, comma 5, lettera d, del d.l. 13 maggio 2011, n. 70, recita: «Il limite previsto dal terzo comma dell'articolo 644 del codice penale, oltre il quale gli interessi sono sempre usurari, è stabilito nel tasso medio risultante dall'ultima rilevazione pubblicata nella Gazzetta Ufficiale ai sensi del comma 1 relativamente alla categoria di operazioni in cui il credito è compreso, aumentato di un quarto, cui si aggiunge un margine di ulteriori quattro punti percentuali. La differenza tra il limite e il tasso medio non può essere superiore a otto punti percentuali». Le fonti che concorrono alla determinazione del c.d. «tasso soglia» sono quindi numerose: a) la legge n. 108/1996 stabilisce i criteri per la determinazione del «tasso soglia»; b) la Banca d'Italia pubblica sul proprio sito le Istruzioni per la rilevazione dei tassi effettivi globali medi ai sensi della legge sull'usura, che vengono periodicamente aggiornate; c) con cadenza trimestrale il Dipartimento del Tesoro del Ministero delle Finanze, avvalendosi della collaborazione della Banca d'Italia e dell'Ufficio Italiano Cambi, rileva il TEGM (Tasso Effettivo Globale Medio) praticato dalle banche e dagli intermediari nel corso del trimestre precedente per operazioni della stessa natura. Questo meccanismo di calcolo garantisce un livello soddisfacente di trasparenza «oggettiva» sia sul fronte della determinazione e applicazione dei tassi di interesse, sia sul versante dell'accertamento di eventuali condotte illecite, e soprattutto è un procedimento 'controllabile', che consente agli istituti di credito, anche attraverso appositi programmi informatici, di non superare i limiti legali e quindi di non incorrere in responsabilità penale.

Ma il terzo comma dell'art. 644 c.p., come si diceva poc'anzi, contempla anche l'ipotesi della c.d. «usura in concreto» o «soggettiva». In quest'ultimo caso il legislatore affida al prudente apprezzamento del giudice del caso concreto la valutazione circa il carattere usurario o meno degli interessi, limitandosi ad indicare alcuni parametri di riferimento del giudizio: 1) le concrete modalità del fatto ed il tasso medio praticato per operazioni similari; 2) la sproporzione tra gli interessi dati o promessi e la prestazione di denaro o altra utilità; 3) le condizioni di difficoltà economica o finanziaria di chi ha dato o promesso tali interessi (situazione che ovviamente può venire in rilievo in relazione al giocatore d'azzardo patologico). Le banche devono quindi prestare particolare attenzione alle condizioni economico-finanziarie del cliente e al tasso praticato proprio in relazione all'usura *soggettiva*. Il giocatore d'azzardo patologico, infatti, è un soggetto che in qualsiasi momento può trovarsi in condizioni di difficoltà economica o finanziaria (se non addirittura in stato di bisogno), di talché è possibile che al momento della richiesta di un prestito egli possa fornire adeguate garanzie reddituali e/o patrimoniali che poi vengono meno nell'arco del breve o medio periodo. Posto che nell'usura «soggettiva» non rileva il superamento del tasso soglia ma è il giudice a valutare se nel caso concreto, in presenza di condizioni di difficoltà economica o finanziaria, vi sia sproporzione tra prestazione e controprestazione, l'instaurazione di un rapporto contrattuale «sinallagmatico»

di durata con un cliente affetto da disturbo da gioco d'azzardo patologico fa insorgere rischi più elevati, dal punto di vista delle eventuali responsabilità penali, soprattutto quando il tasso effettivamente praticato è 'contiguo', anche se inferiore, al limite legale rappresentato dal tasso soglia.

Al gioco d'azzardo si collega anche il fenomeno criminoso del 'riciclaggio'. In relazione a tale fenomeno, infatti, la criminalità organizzata opera prevalentemente su due fronti: a) gestendo attività autorizzate di gioco come strumento di 'ripulitura' del denaro sporco; b) gestendo attività clandestine di gioco d'azzardo con ingenti guadagni. La figura delittuosa del riciclaggio, contemplata dall'art. 648 *bis* c.p., punisce chiunque, al di fuori dei casi di concorso nel reato, sostituisce o trasferisce denaro, beni o altre utilità provenienti da delitto, ovvero compie in relazione ad essi altre operazioni, in modo da ostacolare l'identificazione della loro provenienza delittuosa (Razzante 2023). Recentemente è stato inserito un nuovo comma che contempla l'ipotesi in cui il riciclaggio abbia ad oggetto denaro o cose provenienti da contravvenzione punita con l'arresto superiore nel massimo a un anno o nel minimo a sei mesi (comma aggiunto dall'art. 1, comma 1, lett. d, n. 2, del d.lgs. 8 novembre 2021, n. 195). Nel 2014 era stata introdotta anche una fattispecie di 'autoriciclaggio', che punisce chi, avendo commesso o concorso a commettere un delitto, impiega, sostituisce, trasferisce, in attività economico-finanziarie, imprenditoriali o speculative il denaro, i beni o le altre utilità provenienti da tale delitto in modo da ostacolare concretamente l'identificazione della provenienza delittuosa (art. 648 *ter*.1, introdotto dalla l. 15 dicembre 2014, n. 186). Anche in relazione a tale ipotesi nel 2021 è stato introdotto un nuovo comma che estende la punibilità ai fatti commessi su denaro o beni provenienti da contravvenzione punita con l'arresto superiore nel massimo a un anno o nel minimo a sei mesi (ovviamente la pena è meno severa).

Dal punto di vista dell'analisi criminologica, negli ultimi anni si tende ad adottare un modello 'trifasico' di lettura del fenomeno del riciclaggio, alla luce del quale esso si articola in tre *steps* successivi: 1) immissione di proventi illeciti nel sistema finanziario, in modo diretto o indiretto (c.d. *placement*); 2) occultamento e/o travisamento dell'origine delittuosa attraverso artifici di varia natura e complessità (c.d. *layering*); 3) reimpiego in attività economiche lecite (*integration*), che vengono quindi esercitate in una situazione di «vantaggio competitivo» rispetto alle imprese «oneste», che quindi rischiano di indebolirsi o addirittura di essere estromesse da determinati settori di mercato. Segnatamente: a) il *placement* consiste nell'immissione dei proventi da reato nel sistema finanziario, direttamente nel mercato interno e/o all'estero, spesso mediante deposito di fondi presso istituti o intermediari finanziari; b) il *layering* consta nel compimento di una serie di operazioni finanziarie dirette a separare il capitale dalla sua origine illecita; c) la condotta di *integration* si articola nelle attività dirette ad 'integrare' nei circuiti dell'economia legale capitali e risorse che traggono la loro origine da attività delittuose, facendo circolare la ricchezza 'ripulita' nell'economia reale. Occorre comunque tener presente che, da un punto di vista empirico-realizzativo, il riciclaggio può attuarsi anche in un contesto spazio-temporale piuttosto circoscritto, attraverso una successione di attività

strettamente interdipendenti, le cui fasi realizzative tendono talora a sovrapporsi e a confondersi senza apparente soluzione di continuità.

Ragionando ancora in termini criminologici, sono stati individuati tre caratteri di fondo che accomunano i vari metodi di riciclaggio: 1) l'anonimato sulle identità dei titolari del denaro o dei beni; 2) l'impiego di tecniche decettive per occultare l'origine del denaro; 3) la c.d. 'mimetizzazione' delle transazioni finanziarie. Per realizzare tali attività le organizzazioni criminali si avvalgono oggi di personale altamente specializzato che comprende, ad esempio, operatori in ambito bancario e dell'intermediazione finanziaria, esperti di *web marketing* e di criptovaluta, esperti in materie giuridiche; contabili e prestanomi, nonché falsari di documenti, ecc.

Il riciclaggio, inoltre, ha assunto negli ultimi decenni un carattere sempre più transnazionale e organizzato (si parla oggi di una vera e propria «industria del riciclaggio»). Le procedure di *money laundering* sono oggi facilitate dalla globalizzazione dell'economia e dall'utilizzo di tecnologie informatiche sempre più sofisticate, nonché dalla diffusione della c.d. *net economy*. Il ricorso sempre più frequente ai sistemi di *banking online*, *trading online*, moneta elettronica (*e-cash*), strumenti di credito informatizzato e criptovaluta (che appunto significa valuta 'nascosta'), ha creato un terreno particolarmente fertile per le attività di riciclaggio. Proprio per queste ragioni, anche le strategie di contrasto vengono oggi elaborate ed attuate sempre più su un piano 'sovranzionale'. In particolare, l'azione internazionale antiriciclaggio si svolge oggi su almeno quattro versanti di intervento: a) l'armonizzazione delle legislazioni dei singoli Stati nel senso della uniforme criminalizzazione del riciclaggio (con particolare riguardo a condotte, autori e reati-presupposto); b) il sequestro e la confisca dei proventi illeciti (in base a regimi di disciplina differenziati e con varie forme di confisca: obbligatoria; per equivalente; per sproporzione, ecc.); c) la vigilanza sul sistema finanziario, resa possibile da una regolamentazione ispirata a nuovi criteri di trasparenza (con il graduale smantellamento del 'segreto bancario'); d) la collaborazione sempre più intensa con gli operatori professionali privati.

##### 5. L'inquadramento della ludopatia tra i disturbi che incidono sull'imputabilità del soggetto agente

Mutando prospettiva e ponendoci infine nell'ottica del giocatore affetto da disturbo da gioco d'azzardo patologico, occorre evidenziare che tale disturbo potrebbe incidere, in taluni casi particolarmente gravi, sulla capacità di intendere e di volere ai fini della responsabilità penale. Al riguardo va premesso che, com'è stato lucidamente osservato, il disturbo da gioco d'azzardo patologico può costituire addirittura un fattore criminogeno (Bianchetti 2015). Il giocatore patologico, infatti, è un soggetto particolarmente 'fragile' che può venire a trovarsi in condizioni 'disperate' sotto il profilo economico ma anche dal punto di vista psichico-emotivo, soprattutto perché la c.d. ludopatia, nelle sue forme più gravi, può comportare isolamento e profondo disagio nelle relazioni personali e nella vita di relazione, fino a causare la perdita del lavoro e la rottura delle

pregresse relazioni familiari, sociali e sentimentali. In tali circostanze estreme, il soggetto ludopatico può essere facilmente coinvolto in attività criminose sia in modo diretto, perché commette reati (soprattutto contro il patrimonio) per procurarsi la liquidità necessaria a continuare a giocare, sia indirettamente, perché la criminalità organizzata sfrutta la particolare vulnerabilità (e ricattabilità) di questi soggetti 'deboli' per «arruolarli nella manovalanza criminale» (Romani 2006, 350).

Quando ciò accade si pone dunque, per il giocatore d'azzardo patologico che commette uno o più reati, un problema di imputabilità. Tale ultimo concetto designa, ai sensi dell'art. 85 c.p., la capacità di intendere o di volere. Con la locuzione capacità di intendere si allude alla capacità di comprendere il significato e le conseguenze delle proprie azioni nel mondo esterno. L'espressione «capacità di volere» indica invece la capacità di controllo dei propri impulsi e stimoli, cioè la capacità di scegliere tra più alternative possibili di azione sulla base di scelte consapevoli, senza rimanere 'preda degli istinti'. In poche parole, e detto prosaicamente, si tratta della capacità di auto-controllo dell'individuo. Al riguardo, occorre anche tener presente che il concetto di imputabilità, pur avendo ovviamente un sostrato 'naturalistico', va inteso a fini giuridico-penali in senso 'normativo'. Ed invero, in alcuni casi il legislatore stabilisce *a priori* che la persona deve essere ritenuta non imputabile, con presunzione 'assoluta' (o, come anche suol dirsi, *iuris et de iure*) e quindi non suscettibile di prova contraria, pur potendo sussistere in concreto la capacità di intendere e di volere intesa in senso naturalistico, come nel caso del minore di anni quattordici. In altre ipotesi, viceversa, il legislatore presume la sussistenza dell'imputabilità anche se sul piano naturalistico essa non sussiste in concreto al momento del fatto, come nel caso in cui lo stato di incapacità sia stato 'preordinato' dal soggetto agente o l'incapacità derivi da 'stati emotivi o passionali'.

Tra le situazioni normativamente idonee ad escludere o a diminuire la capacità di intendere o di volere il codice elenca anche l'infermità mentale e le c.d. 'dipendenze'. In particolare, non è imputabile chi, nel momento in cui ha commesso il fatto, era, per infermità, in un tale stato di mente da escludere la capacità d'intendere o di volere (art. 88 c.p.). Il vizio parziale di mente (che fa scemare grandemente la capacità di intendere o di volere), invece, non esclude ma attenua l'imputabilità, comportando l'applicazione di una circostanza attenuante. L'ubriachezza o lo stato di stupefazione escludono l'imputabilità solo quando sono dovute a caso fortuito o forza maggiore. Occorre aggiungere che, nel nostro ordinamento, anche lo stato di intossicazione cronica da alcool o da sostanza stupefacenti rileva come causa di esclusione dell'imputabilità (art. 95 c.p.). Viceversa, l'ubriachezza o lo stato di stupefazione abituali, non solo non escludono l'imputabilità, ma costituiscono una circostanza aggravante (art. 94 c.p.). Quindi, nel caso delle dipendenze (da alcool o da stupefacenti) la linea di confine tra difetto di imputabilità e responsabilità aggravata è molto labile e deve essere attentamente valutata dal giudice del caso concreto di volta in volta.

Anche la giurisprudenza di legittimità si è soffermata su tali profili, attribuendo sempre maggior rilievo, sia pure attraverso un processo di graduale ela-

borazione, alla categoria del disturbo della personalità. In particolare, merita annotazione una pronuncia emessa sul punto dalle Sezioni Unite della Cassazione, con cui è stato enunciato il principio di diritto secondo cui i c.d. «disturbi della personalità», pur non integrando gli estremi di una malattia mentale inquadrabile in una specifica categoria nosografica, possono in taluni casi incidere, escludendola o riducendola, sulla imputabilità: «Anche i disturbi della personalità, come quelli da nevrosi e psicopatie, possono costituire causa idonea ad escludere o scemare grandemente, in via autonoma e specifica, la capacità di intendere e di volere di un soggetto agente ai fini degli artt. 88 e 89 c.p., sempre che siano di consistenza, rilevanza, gravità e intensità tali da concretamente incidere sulla stessa; per converso, non assumono rilievo ai fini della imputabilità le altre “anomalie caratteriali” e gli “stati emotivi e passionali”, che non rivestano i suddetti connotati di incisività sulla capacità di autodeterminazione del soggetto agente; è inoltre necessario che tra il disturbo mentale ed il fatto di reato sussista un nesso eziologico, che consenta di ritenere il secondo causalmente determinato dal primo» (Cass. pen., Sez. Un., 8 marzo 2005, n. 9163).

A seguito e sulla scorta di tale *leading decision*, le sezioni semplici della Cassazione hanno ribadito più volte nel corso degli anni che anche i disturbi della personalità, ivi incluse nevrosi, psicopatie e anche forme gravi di dipendenza, possono integrare ipotesi di ‘infermità’ rilevante giuridicamente, sempre che essi abbiano potuto influire in maniera significativa sulla funzionalità dei procedimenti intellettivi e volitivi del soggetto. Quindi l’art. 88 c.p. può trovare applicazione anche quando la patologia mentale non trae origine da lesioni anatomico-cerebrali o comunque non presenta una base organica, né rientra in una classificazione della nosografia ufficiale, ma assume la fisionomia del «disturbo della personalità», purché sia «di consistenza, intensità e gravità tali da incidere concretamente sulla capacità di intendere o di volere, escludendola o scemandola grandemente, e a condizione che sussista un nesso eziologico con la specifica condotta criminosa, per effetto del quale il fatto di reato sia ritenuto causalmente determinato dal disturbo mentale» (Cass. pen., Sez. VI, 27 aprile 2018, n. 30733).

Ad esempio, con una pronuncia concernente in modo specifico il disturbo da gioco d’azzardo patologico, la Suprema Corte, pur dichiarando nel caso di specie inammissibile il ricorso dell’imputato, ha espressamente riconosciuto la potenziale incidenza di tale disturbo sulle capacità di autodeterminazione del soggetto agente: «ai fini del riconoscimento del vizio totale o parziale di mente, il gioco d’azzardo patologico, che è da considerarsi un disturbo della personalità o disturbo del controllo degli impulsi destinato, come tale, a sconfinare nella patologia e ad incidere, escludendola, sulla imputabilità per il profilo della capacità di volere, può rientrare nel concetto di ‘infermità’, purché sia di consistenza, intensità e gravità tali da incidere concretamente sulla capacità di intendere o di volere, escludendola o scemandola grandemente, e a condizione che sussista un nesso eziologico con la specifica condotta criminosa» (Cass. pen., Sez. VI, 19 luglio 2018, n. 33463). Nella motivazione di questa sentenza si trova anche precisato che «il gioco d’azzardo patologico viene classificato per i più recenti approdi della nosologia medica (“Manuale diagnostico e statistico

dei disturbi mentali” o DSM nei suoi successivi aggiornamenti) quale disturbo del controllo degli impulsi e definito come comportamento persistente, ricorrente e maladattativo che registra una compromissione delle attività personali, familiari o lavorative».

In conclusione, ed in estrema sintesi, il disturbo da gioco d'azzardo patologico viene fatto ormai rientrare, per *communis opinio* dottrinale e giurisprudenziale, nella composita e multiforme categoria (inclusa nel DSM: *Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders*) dei «disturbi della personalità», e in particolare nell'alveo dei «disturbi da controllo degli impulsi» (Tani e Ilari 2016, 33). Questo tipo di disturbo, a sua volta, pur non essendo riconducibile alle tradizionali classificazioni nosografiche della malattia mentale a base organica, è ritenuto idoneo ad incidere in modo rilevante sulla capacità di intendere e di volere, fino al punto da poter essere considerato, nei casi più gravi, causa di esclusione dell'imputabilità. Va infine precisato che le dipendenze ('da sostanza' o 'comportamentali') incidono, almeno nella maggior parte dei casi, più sulla 'capacità di volere' che su quella di 'intendere', nel senso che l'alcolista, il tossicodipendente o il soggetto ludopatico sono tendenzialmente in grado di comprendere il significato e le conseguenze delle proprie azioni nel contesto sociale e relazionale in cui agiscono ma, ciò nonostante, commettono il reato perché non riescono a frenare determinati impulsi e quindi ad esercitare un pieno controllo sulla propria sfera volitiva.

#### Riferimenti bibliografici

- Ariolli, Giovanni. 1995. "L'esercizio del giuoco d'azzardo: caratteri identificativi, principio di uguaglianza e libero convincimento del giudice." *Cassazione penale* 12: 3217-225.
- Bartoli, Roberto, e Francesco Carlo Palazzo. 2023. *Corso di diritto penale, parte generale*, Torino: Giappichelli.
- Beltrani, Sergio. 1999. *La disciplina penale dei giochi e delle scommesse*. Milano: Giuffrè.
- Bianchetti, Raffaele. 2015. "Imputabilità penale e disturbo da gioco d'azzardo: quali indicazioni dalla giurisprudenza italiana?" *Diritto penale contemporaneo* 13, 43: 9-14. <<https://air.unimi.it/handle/2434/291718?mode=complete>>.
- Bonora, Claudio. 2007. *L'usura*, Padova: CEDAM.
- Cianci, Andrea. 2017. "L'usura c.d. bancaria: evoluzione storico-normativa e recenti arresti giurisprudenziali." *Diritto ed Economia dell'impresa* 4: 949-75. <[https://images.dirittoeconomiaimpresa.it/f/indici/Fascicolo4\\_2017\\_FXp0H\\_DEI.pdf](https://images.dirittoeconomiaimpresa.it/f/indici/Fascicolo4_2017_FXp0H_DEI.pdf)>.
- Di Santo, Antonio. 2023. "Il gioco d'azzardo in Italia: i confini della sua liceità. Disciplina penale e rapporto tra ludopatia e capacità d'intendere e di volere." <<https://www.altalex.com/documents/news/2023/04/01/gioco-azzardo-italia-confini-liceita>> 1° aprile 2023 (02/05/2024).
- Fiasco, Maurizio. 2019. "La complessa sociologia del gioco d'azzardo." *Corti supreme e salute* 3: 487-530. <[http://www.cortisupremeesalute.it/wp-content/uploads/2020/01/8\\_sociologia-gioco-azzardo-Fiasco-1.pdf](http://www.cortisupremeesalute.it/wp-content/uploads/2020/01/8_sociologia-gioco-azzardo-Fiasco-1.pdf)>.
- Gargani, Alberto. 2000. "Usura semplice e usura qualificata: osservazioni critiche sulla riforma del delitto di usura alla luce del paradigma carrariano." *Rivista italiana di diritto e procedura penale* 1: 71-84.



- Guerrini, Roberto, e Fabrizio Ramacci. 2023. *Corso di diritto penale*. Torino: Giappichelli.
- Mantovani, Ferrando. 2020. *Diritto penale*. Padova: CEDAM.
- Mencarelli, Roberto, e Rita Tuccillo. 2019. *Azzardopatia. Profili civili e penali del gioco d'azzardo patologico*. Roma: Nuova Editrice Universitaria.
- Ranucci, Diana. 1989. 'Voce' *Giuoco d'azzardo e giuochi vietati (diritto penale)*. *Enciclopedia giuridica XV*.
- Razzante, Ranieri. 2023. *Riciclaggio e reati connessi. Applicazioni giurisprudenziali e di vigilanza*. Milano: Giuffrè.
- Romani, Pierpaolo. 2006. "Ipotesi legislative e contenimento delle attività illecite." In *Il gioco & l'azzardo. Il fenomeno, la clinica, le possibilità di intervento*, a cura di Mauro Croce, e Riccardo Zerbetto, 348-60. Milano: FrancoAngeli.
- Tani, Franca, e Annalisa Ilari. 2016. *La spirale del gioco. Il gioco d'azzardo da attività ludica a patologia*. Firenze: Firenze University Press.

## Note sugli autori

**Perini Mario:** Professore ordinario di Diritto costituzionale presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Siena.

**Horacci Arianna:** Professoressa associata di Psichiatria presso il Dipartimento di Medicina molecolare e dello sviluppo dell'Università degli Studi di Siena. Si è occupata principalmente di disturbi dell'umore, disturbi alimentari e psicofarmacoterapia.

**Croce Mauro:** Psicologo, psicoterapeuta e criminologo, dopo avere lavorato nei servizi pubblici per le dipendenze insegna ora alla SUPSI di Lugano e Psicologia della devianza e della criminalità all'Università della Valle d'Aosta. I suoi principali interessi riguardano la clinica delle nuove forme di *addiction*.

**Lenzi Grillini Filippo:** Professore associato di Antropologia all'Università degli Studi di Siena; ha condotto ricerche etnografiche in contesto indigeno in Brasile e Cile e sulla dipendenza da gioco d'azzardo in Italia. È autore dei volumi: *I confini delle Terre Indigene in Brasile* (2010), *L'antropologia in azione* (2019).

**Becattini Marco:** Medico, Psichiatra e Psicoterapeuta Direttore U.O.C. Medicina Farmacotossicodipendenze Aretina Responsabile Area Dipartimentale delle Dipendenze Asl Toscana Sud Est.

**Mascagni Giulia:** PhD in Sociologia, è Ricercatore (TD tipo B) presso il Dipartimento di Scienze sociali, politiche e cognitive dell'Università degli Studi

FUP Best Practice in Scholarly Publishing (DOI 10.36253/fup\_best\_practice)

Mario Perini (edited by), *Il gioco d'azzardo: una prospettiva multidisciplinare. Atti del convegno tenutosi presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Siena il 1° dicembre 2023*, © 2024 Author(s), CC BY-SA 4.0 published by Firenze University Press and USiena PRESS, ISBN 979-12-215-0444-6, DOI 10.36253/979-12-215-0444-6

di Siena, e partecipa alle attività di ricerca del Laboratorio sulle Disuguaglianze. È membro del Direttivo 2022-2024 della Società Italiana di Sociologia della Salute (SISS).

**Rolando Sara:** Sociologa (PhD), è responsabile del dipartimento di ricerca di Eclectica+ Ricerca e Formazione, a Torino. I comportamenti di dipendenza sono il suo principale interesse, su cui ha pubblicato più di 60 articoli scientifici. È docente al Master internazionale europeo in Drugs and Alcohol Studies promosso dall'Università di Torino.

**Berti Fabio:** Professore ordinario di Sociologia presso il Dipartimento di Scienze sociali, politiche e cognitive dell'Università degli Studi di Siena, dove insegna Sociologia nei corsi di laurea triennali e Sostenibilità sociale e disuguaglianze nei corsi di laurea magistrali.

**Mandolesi Gabriele:** Economista (PhD), lavora presso il Ministro dell'Economia e delle Finanze come funzionario fiscale con esperienza in fiscalità internazionale. Ha pubblicato diversi lavori con un gruppo di ricerca multidisciplinare e internazionale sul gioco d'azzardo da una prospettiva economica e sociologica.

**Sciarrone Rocco:** Professore ordinario di Sociologia economica presso il Dipartimento di Culture, Politica e Società dell'Università di Torino.

**Esposito Federico:** Assegnista di ricerca presso il Dipartimento di Scienze Sociali dell'Università Federico II di Napoli.

**Picarella Lorenzo:** Assegnista di ricerca presso il Dipartimento di Culture, Politica e Società dell'Università di Torino.

**Turchi Luca:** Laureato a Siena in Scienze economiche e bancarie e in Scienze politiche. È dirigente della Pubblica Amministrazione dal 2023 in quanto vincitore di concorso presso la Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione (ora Scuola Nazionale dell'Amministrazione). Lavora nel settore dei giochi dal maggio 2000. Negli anni ha partecipato a dibattiti e ha pubblicato articoli sul tema del gioco pubblico.

**Salvi Gabriele:** Professore associato di Diritto privato presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Siena. Ha conseguito l'ASN quale professore di I fascia. La sua attività di ricerca concerne principalmente la teoria generale del contratto, la tutela del consumatore, il diritto di famiglia.

**Iuliani Antonello:** Ricercatore di Diritto privato presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Siena. Autore di due monografie (*Obblighi strumentali e azione di adempimento*, Milano, 2018; *La promessa del fatto del terzo. Contributo allo studio della prestazione di garanzia*, Napoli, 2023)

ha pubblicato saggi in tema di obbligazioni e contratti, teoria dei beni e responsabilità civile.

**Guidi Dario:** Professore associato di Diritto penale presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Siena. Relatore in numerosi convegni, collabora con riviste scientifiche di settore ed è autore di pubblicazioni che spaziano in vari ambiti diritto penale, dalla teoria generale del reato al diritto penale dell'impresa.

**Skrebo Edin:** Assegnista di ricerca presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Milano-Bicocca.



STRUMENTI DEL DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA DI SIENA

TITOLI PUBBLICATI

1. Mario Perini (a cura di), *Il gioco d'azzardo: una prospettiva multidisciplinare. Atti del convegno tenutosi presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Siena il 1° dicembre 2023*, 2024



## IL GIOCO D'AZZARDO: UNA PROSPETTIVA MULTIDISCIPLINARE

L'opera si propone di analizzare il tema del gioco d'azzardo con un'impostazione di carattere multidisciplinare. Nello specifico, il volume raccoglie gli atti del convegno, tenutosi presso l'Università degli Studi di Siena nel dicembre del 2023, dal titolo "Gioco d'azzardo: una prospettiva multidisciplinare". L'opera è stata concepita con il preciso intento di fornire un ampio spettro delle problematiche relative all'azzardo e delle implicazioni che questo assume rispetto al diritto, all'economia e, anche, rispetto al campo della medicina.

MARIO PERINI è Professore Ordinario di Diritto costituzionale presso il Dipartimento di giurisprudenza dell'Università degli Studi di Siena.

ISBN 979-12-215-0443-9 (Print)  
ISBN 979-12-215-0444-6 (PDF)  
ISBN 979-12-215-0445-3 (ePUB)  
ISBN 979-12-215-0446-0 (XML)  
DOI 10.36253/979-12-215-0444-6

[www.fupress.com](http://www.fupress.com)