

Editoriale

L'Italia sta attraversando una fase storica difficile, per una serie di criticità che spaziano dall'economia alla sfera sociale e demografica, passando per quella politico-istituzionale, che ne fanno un paese 'a rischio' sotto vari profili. A livello economico, alle cicliche ed irrisolte questioni di disavanzo di bilancio e debito pubblico, si affianca quella più recente della persistente crisi macro-economica. Essa, seppure radicata in vari fattori, è certamente ricollegabile al declino dell'industria e del comparto manifatturiero, che nei decenni scorsi ci avevano portato ad essere la settima potenza nel mondo; e questo declino strutturale pare difficilmente reversibile. Allo stesso tempo, le tendenze demografiche e sociali non sono favorevoli al riaggancio di un modello di sviluppo basato "sui fondamentali". Infatti, il nostro Paese è da tempo contraddistinto da un tasso di fertilità molto basso¹, e da una forza lavoro totale in costante declino, che però deve finanziare una spesa sociale, sanitaria e pensionistica crescenti per una popolazione che invecchia². Allo stesso tempo, l'andamento del tasso di disoccupazione e quello di sottoutilizzo della forza lavoro ci mostrano un Paese che offre opportunità lavorative decrescenti, specie ai giovani; essi costituiscono da tempo una componente rilevante delle emigrazioni – specie per la parte più istruita (*brain drain*). A ciò si aggiunga che il Paese si attesta su attività produttive sia secondarie che terziarie a media e bassa tecnologia, che pagano salari e stipendi modesti, incomparabili con quelli dei nostri Paesi di riferimento (membri del "big-5", ossia Germania, Francia, Regno Unito e Spagna); e che il Paese continua a scontare un forte gap di innovazione (Matteucci e Seri 2012) – anche a motivo del progressivo disimpegno statale dal finanziamento pubblico del sistema della R&S, della Scuola e dell'Università, accentuatosi proprio con le ultime crisi.

Abbiamo quindi di fronte un Paese 'malato', che per riprendere a crescere dovrebbe fare scelte pubbliche e private coraggiose, improntate al sacrificio e agli investimenti produttivi – molte delle quali si riassumono nella promozione della

¹ Nel 2015, esso è stato di solo 1,35 figli per donna, con un numero di nati vivi che è meno della metà di quelli del 1965, cfr. ISTAT (2016).

² L'indice di vecchiaia (rapporto tra popolazione di 65 e più anni su quella fino a 14 anni) è pari a 157,7, nel 2015: ossia, per ogni bambino o adolescente, vi è un anziano e mezzo (ISTAT, 2016).

laboriosità e dell'innovazione³ – che rilancino la competitività del settore privato di fronte agli agguerriti *competitor* esteri (specie asiatici), e al contempo aumentino la bassa efficacia ed efficienza della Pubblica Amministrazione: senza ciò, ogni progetto di riequilibrio macro-economico e dei conti pubblici diviene velleitario e insostenibile, rimanendo focalizzato su tagli lineari alla spesa che creano ulteriori diseconomie sistemiche. In una parola, vi è necessità di scelte lungimiranti e sforzi di natura strutturale, temporalmente protratti, che siano improntati al rafforzamento del sistema economico e alla garanzia della solidarietà intergenerazionale (si pensi alla liquidità del sistema pensionistico); che però non penalizzino ulteriormente la coesione sociale e territoriale del Paese, già provate da precarizzazione lavorativa, taglio dei servizi pubblici, aumento della povertà e della disoccupazione, e da una crescente diseguaglianza reddituale e sociale. Scelte quindi non di mera *austerità*, come fatto finora in modo manieristico ed inefficace – complice un'interpretazione acritica dei vincoli della politica UE – bensì espansive, che ad esempio passino anche per il rilancio dei consumi interni, principale volano del PIL – entrambi in drammatica stagnazione da almeno un decennio.

Mentre ci si arrovela le meningi nella non banale ricetta per l'uscita dalla crisi, e nei suoi ancor più complessi *trade-off*, ci si imbatte in un fatto di cui, da poco, anche la stampa 'maggiore' (e qualche volta, nei 'soliti' orari notturni, la stessa TV) inizia a parlare: il *boom* del gioco dell'azzardo. Sta di fatto che l'Italia vanta un primato in Europa: oggi essa è il primo Paese UE per entità di perdite al gioco d'azzardo (e quarta nel mondo). È questo un record supportato da un'offerta di gioco che dal 1992-3, biennio di inizio del processo di liberalizzazione, è in costante espansione, la quale ha raccolto nel 2016 ben 96 miliardi di euro di denaro. A mò di confronto impressionistico, se si guardasse a questa industria come ad un *unicum* societario, il suo volume di affari per la nota classifica delle maggiori società e gruppi italiani di Mediobanca nel 2015 sarebbe secondo, dietro a quello della Exor (holding multi-settoriale della famiglia Agnelli), mentre supererebbe ampiamente quello di giganti industriali come ENEL ed ENI. Dal 2016, *ceteris paribus*, l'industria dell'azzardo sale al primo posto di questa stessa ipotetica classifica⁴.

Sorgono inevitabilmente alcuni interrogativi. Come siamo arrivati ad avere installato un parco impressionante di apparecchi da gioco - circa 420.000 *slot machine* presenti in 83.000 esercizi generalisti, e 52.000 *video lottery* (VLT) collocate in sale ed esercizi dedicati (dati ADM-AAMS, riferiti al 2015)? Senza contare tutti gli altri giochi d'azzardo: dai tagliandi Gratta e Vinci, disponibili in una miriade di esercizi pubblici – perfino nei supermercati, con almeno 65.000 rivendite stimate –

³ In tal senso, due volumi recenti ci sembrano particolare utili a evidenziare tali priorità, collocandole in prospettiva storica: Felice (2015) e Gallo (2016).

⁴ Il motivo è che lo spostamento in Olanda della sede della Exor toglie quest'ultima dalla classifica 2017 (relativa al 2016). Cfr. la "Graduatoria annuale delle principali società italiane", disponibile su: <http://www.mbres.it/it/publications/leading-italian-companies>. Nel caso di gruppi di imprese, la classifica presenta dati di bilancio consolidato.

fino alla nuova frontiera del gioco, quello *online*, sempre più svolto tra le pareti domestiche? Infatti, a leggere il nostro Codice penale, formalmente il gioco d'azzardo rimane un'attività in principio ancora proibita. Partendo dai quattro casinò storici 'di confine', e tenendo presente la situazione critica dell'economia e della società nazionale, che tipo di politica settoriale ha seguito il *policy-maker* italiano per l'azzardo? Ancora, quali ragioni oggettive hanno motivato quella che sotto molti aspetti si configura come un'iper-liberalizzazione del settore, che è andata nel senso della proliferazione estrema delle opportunità di gioco?

Ad esempio, si tratta di un caso inevitabile di affermazione di paradigmi istituzionali e regolatori realmente superiori, che hanno promosso un'attività strategica per gli interessi nazionali? O piuttosto di un complesso fenomeno di liberalizzazione 'spinta' e *deregulation* che, partendo dall'efficace retorica neoliberista (Schmidt e Thatcher, 2013), è stato poi piegato – anche in questo caso – alla difesa di interessi meno confessabili e agende nascoste? E ancora, che tipo di impatto e conseguenze può avere questo *boom* rapido e ipertrofico per l'economia, la società e l'intero "sistema-Paese"⁵, alla luce delle acquisizioni delle varie letterature scientifiche?⁶ Ulteriormente, è euristicamente sensato valutare la politica settoriale e l'impatto del gioco d'azzardo in Italia ricorrendo ad una prospettiva riduzionista di tipo economicistico (anziché multi-disciplinare), basata sulla classica metafora dell'*homo oeconomicus*, come fatto finora? Cosa aggiunge al giudizio complessivo sul fenomeno dell'azzardo il tener conto delle molte connessioni che esso possiede con e tra le scienze umane e sociali? Alla risposta di questi complessi interrogativi è dedicato il presente numero della rivista, che nasce da una serie fruttuosa di circostanze di incontro e collaborazione trans-disciplinare.

Da un lato, è incoraggiante osservare che questo lavoro si inserisce in una fase storica in cui anche in Italia sta finalmente emergendo un dibattito critico sul fenomeno, finora relegato in (pochi) convegni scientifici o nella stretta pratica clinica. D'altro canto, è però doloroso constatare come il *boom* dell'azzardo sia finora evoluto nella più completa assenza di una strategia nazionale di monitoraggio e governo delle istituzioni, mentre era legittimo aspettarsi che, a fronte dei gravi correlati di dipendenza patologica ed externalità negative di tipo socio-economico, sin da prima della liberalizzazione il Governo installasse un sistema di monitoraggio pubblico rigoroso e longitudinale, sia per la raccolta statistica che la ricerca scientifica. Se nel campo epidemiologico a tale lacuna hanno fatto fronte gli sforzi meritori (e talora eroici) di enti come il IFC-CNR, produttore di indagini come l'ESPAD e l'IPSAD, su altri fronti altrettanto importanti, quali quelli dell'impatto socio-economico, la mancanza di risorse e di volontà politica ha di fatto reso il

⁵ Usiamo appositamente questo termine, a richiamare il lascito delle scuole eterodosse in economia (da quella evolutiva a quella neoinstituzionalista). Quella evolutiva risulta particolarmente cogente ai fini dell'analisi del "sistema nazionale di innovazione".

⁶ Da quella economica e giuridica a quella di scienza politica, da quella psicologico-medica strettamente intesa (clinica) a quella sociologico-epidemiologica.

SISTAN (sistema di statistica nazionale) ignorante sul fenomeno⁷. Di fatto, solo un sistema a controllo pubblico può fornire le evidenze di base necessarie ad un'analisi costi-benefici imparziale delle politiche pubbliche: infatti, pure qui in linea di principio ci sarebbero pro e contro per la (parziale) liberalizzazione di un settore storicamente soggetto ad una rigida riserva statale. Da un'accurata analisi costi-benefici, poi, si può costruire un'analisi di impatto credibile delle stesse politiche pubbliche, e si possono delineare scenari alternativi utili al loro *fine-tuning*.

Infatti, se vi è un ambito in cui la presenza dello Stato è ineludibile – inteso esso come ente terzo e perseguente il bene collettivo (o, come oggi in voga, comune) – questo è proprio quello della fissazione e del rispetto delle regole dell'ordine e della convivenza pubblici, e della mediazione tra interessi contrapposti; funzioni che però presuppongono un deliberare informato. Ricorsivamente, se ne deduce un'altra implicazione, e cioè che la produzione statistica, il sistema della ricerca scientifica e la valutazione delle *policy* debbano avvenire in enti schermati da ogni possibile conflitto di interessi: solo così si può evitare che si instaurino pericolosi fenomeni di diletantismo giornalistico, *market for data* (Warren 2002) e produzione di *junk science* (Raul e Dwyer 2003), con la pubblicazione di evidenze e studi partigiani, che, nell'ottica del *rent-seeking*, vengono finanziati e sfruttati ad arte da *lobby* e da un *policy-maker* "catturato", che sia per il supporto di tesi 'negazioniste' sui danni da azzardo⁸, o all'opposto da movimenti di opinione che propongono un'agenda emergenziale non *evidence-based* – magari per sfruttare il connesso *boom* dei servizi socio-assistenziali. Il tutto, poi, è aggravato dal perdurante stato di de-finanziamento della Scuola, dell'Università e del sistema della R&S italiane, che si è accentuato proprio a partire dagli anni della crisi recente. Non va dimenticato come questo stato renda questi soggetti finanziariamente deboli, e quindi potenzialmente ricattabili e catturabili da agende e interessi di parte.

Alla luce della multidimensionalità del fenomeno dell'azzardo, il presente numero guarda all'impatto del gioco sotto profili differenti ma convergenti, nell'ambizione di fornire un quadro il più possibile completo. Si comincia innanzitutto con il profilo epidemiologico, clinico e socio-sanitario, con i contributi di Calado e Griffiths, di Potente e colleghi del CNR, e di Pavarin. I primi documentano l'impatto del gioco problematico in Europa, con stime nella forbice 0,12%-3,4%, mentre per i secondi in Italia ci si attesterebbe all'1,6% della popolazione generale. Da ultimo, Pavarin riporta una stima del numero di giocatori problematici ottenuta con dati relativi a utenti SERD (servizi dipendenze), CSM (centri salute mentale) e dimissioni ospedaliere pari a 0,18%, che risulta più bassa per il probabile *bias* da autoselezione del campione e l'effetto-stigma. Da rilevare, infatti, che solo uno su tre dei giocatori affetti dal disturbo si rivolge ai servizi per curarsi – di

⁷ Per un primo tentativo di analisi dell'impatto sistemico del fenomeno dell'azzardo sull'economia e la società nazionale, si veda Matteucci (2017).

⁸ I precedenti delle tesi negazioniste rispetto all'industria del tabacco negli USA, o più recentemente nella valutazione degli effetti del cambiamento climatico, ne sono un esempio calzante. Per un saggio illuminante, si rimanda a Oreskes e Conway (2010).

fatto i casi più gravi e con altre problematiche concomitanti, come i disturbi psichici. Mentre il gioco è più diffuso tra i maschi ed aumenta con l'età, sul gioco intensivo sembrano influire la posizione sociale (bassa scolarità e occupazione), particolari stili di vita ed altri disturbi comportamentali. Il CNR segnala inoltre una relazione tra l'aumento delle iniziative di prevenzione nelle scuole e la diminuzione dell'impatto del fenomeno tra gli studenti, che incoraggia sull'importanza di implementare serie politiche di prevenzione.

Nei contributi precedenti il concetto di incidenza ed impatto è limitato alle categorie di problematicità e patologicità invalse nella letteratura clinica ed epidemiologica, e a favore di questa priorità militano ragioni di rigore scientifico e di corretta pianificazione degli interventi di prevenzione e trattamento socio-sanitario. Inoltre, occorre ricordare che queste stime sono basate su indagini campionarie in alcuni casi parziali (non rappresentative dell'universo), che potrebbero essere sensibilmente diverse qualora ripetute sistematicamente in prospettiva longitudinale (alla luce della recente diffusione e crescita quantitativa delle attività di gioco).

Conseguentemente, è molto probabile che gli studi sopradescritti sottostimino l'incidenza degli effettivi disturbi da gioco nella popolazione, che nei fatti possono presentarsi a livelli inferiori rispetto alla soglia definitoria multi-criterio utilizzata in clinica, o con effetti negativi ma di tipo non clinico. Per questi motivi, l'analisi nei contributi successivi si allarga al contesto socio-economico, giuridico e politico-istituzionale, con i lavori di Capitanucci e Smaniotto, di Cerioni, di Micangeli, di Iori e, con enfasi a metà tra dato nazionale e locale, di Matteucci e colleghi (società civile e legge regionale nelle Marche) e Jarre (politiche socio-sanitarie e di prevenzione in Piemonte).

In questi contributi, l'analisi dell'impatto del fenomeno si allarga alla considerazione di aspetti in cui il costo individuale e sociale dell'azzardo non è solo quello diretto, ma anche indiretto e mediato: questi aspetti emergono solo adottando ottiche di valutazione non riduzionistiche e metriche di costo sociale ed esternalità adeguate, estese ad un opportuno lasso temporale (non di breve periodo). Si prendono quindi in considerazione i riflessi socio-economici e istituzionali dell'azzardo in senso esteso, alla luce del quadro normativo e regolativo esistente. Capitanucci e Smaniotto trattano dei danni sulla psiche dei minori e sulla coesione familiare – rilevanti ai fini della tutela dell'equilibrio psico-fisico intergenerazionale, passando per i costi socio-sanitari occulti ed indiretti. Cerioni analizza la caotica stratificazione normativa con cui il legislatore nell'ultimo venticinquennio ha trattato il problema, fonte essa stessa di conflitti normativi, interpretativi e nel riparto delle competenze tra Stato, Regioni ed Enti Locali. Micangeli specifica l'analisi del contesto normativo analizzando il trattamento della pubblicità del gioco d'azzardo, la quale può essere uno strumento decisivo per l'instaurarsi dei meccanismi di dipendenza da gioco; purtroppo, anche in questo caso, la stratificazione normativa ed il progressivo indebolimento delle competenze dell'AGCM non favoriscono una regolazione efficace del *marketing* della filiera, che ne prevenga efficacemente i profili più rischiosi. Iori ricostruisce la dimensione culturale e politica del gioco

d'azzardo, evidenziando le connessioni tra *policy-maker* e filiera, i fenomeni di conflitto di interesse e di cattura del regolatore, nonché la recente mutazione del clima politico, che è passato da un favore indistinto e generalizzato verso il gioco, ad una differenziazione delle posizioni e una maggiore criticità, portate sia dalla maggiore consapevolezza sociale (trainata dal Terzo settore), che dall'emersione di nuovi soggetti politici. Matteucci e colleghi allargano la prospettiva di analisi, interrogandosi anzitutto sui profili epistemologici della scienza economica, e sull'adeguatezza del suo bagaglio conoscitivo di fronte a fenomeni recenti come il *boom* dell'azzardo. Rifacendosi a tradizioni di pensiero non *mainstream* come l'Economia Civile, si contestualizza l'esperienza del movimento Slot Mob nelle Marche, evidenziandone la proposta virtuosa per un nuovo modello di democrazia economica e di azione politica rappresentativa (materializzatosi anche nel contributo per la legge regionale sull'azzardo). Infine, Jarre descrive il modello di prevenzione e cura della regione Piemonte, che si è distinta come una delle prime regioni in Italia ad intervenire in maniera originale e tempestiva sul fenomeno del gioco d'azzardo patologico. Questo è stato fatto sia da parte dei servizi sanitari pubblici per le dipendenze, che hanno introdotto specifici modelli di intervento residenziale; che da parte delle Amministrazioni locali, che si sono rese protagoniste dell'adozione di interventi di prevenzione strutturale e di contenimento delle attività di gioco che, anche in questo caso, hanno provocato forti reazioni da parte della filiera di gioco, e di altri *stakeholder*.

Da ultimo, osserviamo che i due contributi di Matteucci e colleghi e di Jarre, concludendo il numero tematico, ne distillano anche un'importante chiave di lettura. Essi, entrambi incentrati sulle attività maturate a livello regionale e locale in una sinergica collaborazione tra istituzioni locali, servizi socio-sanitari e società civile, evidenziano un aspetto affatto originale del modello di (de)regolazione italiano, e della contestuale risposta della società. Di fronte alla prolungata e colpevole incapacità del livello di *policy* centrale nell'affrontare l'emergenza socio-economica e sanitaria creata dal *boom* dell'azzardo iper-liberalizzato, il livello regionale e locale è emerso come prima credibile risposta a tale emergenza, nonché come luogo di coraggiosa, generosa ed efficace progettualità decentrata. In altre parole, a dispetto delle tante carenze di mezzi e strumenti, e nonostante le varie deprecabili interferenze normative "catturate" del Governo centrale, l'Italia locale (quella "delle città e dei borghi" e perfino "dei distretti industriali") si è mostrata essere un presidio di democrazia economica e un laboratorio per una politica realmente rappresentativa. Questa è forse la pagina più bella e luminosa scritta su un dramma nazionale di cui ancora non conosciamo le reali dimensioni.

Nicola Matteucci
Raimondo Pavarin

Riferimenti bibliografici

Felice E., (2015) *Ascesa e declino. Storia economica d'Italia*, il Mulino, Bologna

- Gallo R., (2016) *Torniamo a industrialarci. A novant'anni dalla «grande crisi»*, Guida editori
- ISTAT, (2016) *Italia in cifre 2016*, Roma
- Matteucci N., Seri P., (2012) “Crisi e declino nella manifattura italiana: note per l’agenda di ricerca e la politica industriale”, *Prisma*, n. 3, pp. 148-60
- Matteucci N., (2017) “Il boom del gioco d’azzardo in Italia, tra crisi e declino”, *mimeo*, Università Politecnica delle Marche.
- Oreskes N., Conway E.M., (2010) *Merchants of Doubt: How a Handful of Scientists Obscured the Truth on Issues from Tobacco Smoke to Global Warming*, Bloomsbury Press, London.
- Schmidt V.A., Thatcher M., (eds.) (2013) *Resilient liberalism in Europe’s political economy*, Cambridge University Press, Cambridge
- Raul A.C., Dwyer J.W., (2003) ““Regulatory Daubert”: A Proposal to Enhance Judicial Review of Agency Science by Incorporating Daubert Principles into Administrative Law”, *Law and Contemporary Problems*, Vol. 66, pp.7-44
- Warren E., (2002) “The Market for Data: The Changing Role of Social Sciences in Shaping the Law”, *Wisconsin Law Review*, Vol. 1, pp.1-43