

Intervista a Nicola Brutti su gioco d'azzardo e tutela dell'utente-consumatore: a proposito di Behavioral Law & Economics

R.: Cosa ne pensi del fenomeno del gioco d'azzardo? I suoi costi sociali potrebbero far propendere per una politica proibizionista?

N.: Si tratta di un settore che, pur con opportune distinzioni, è andato via via integrandosi in un vero e proprio business che vede, tra l'altro, lo Stato esserne parte attiva e ritrarvi importanti ritorni economici. D'altra parte, la garanzia costituzionale delle libertà fondamentali della persona rende l'atto di disposizione del giocatore d'azzardo pienamente valido e naturalmente lecito, salvo che egli non soffra limitazioni puntuali di carattere giuridico sulla propria capacità d'agire.

Tuttavia, ci troviamo in presenza di una questione caratterizzata da un divario tra ciò che è morale e ciò che è giuridico. In uno stato di diritto, non sempre ciò che potrebbe risultare deleterio, secondo la morale corrente, è da ritenersi illecito. Pensiamo anche al fumo, alla pornografia, quali attività che, al di là di alcune limitazioni, non sono proibite dalla legge. Allora, tornando al campo che ci riguarda, potremmo considerare il gioco d'azzardo come immorale, ma non per questo potremmo dedurre una sua proibizione dal punto di vista giuridico, anche se talvolta questa può apparire la soluzione a tutti i problemi. In assenza di una legge che ponga un divieto di giocare, quel comportamento è da ritenersi lecito. Certo, può essere problematico capire che se una cosa è lecita non necessariamente è salutare o moralmente positiva. Ma è una distinzione che ci permette di guardarci da derive da stato etico. Questo approccio critico è ravvisabile in alcune letture di *Law and Economics* (vedi G. Calabresi, *The Future of Law and Economics*, Oxford, 2017). Di recente, Sunstein e Thaler, esponenti del movimento di *Behavioral Law and Economics*, contrappongono al semplice paternalismo giuridico basato sulla pura proibizione, un "paternalismo libertario" che, salvaguardando la libertà di scelta, si concentra sui processi decisionali (vedi il volume "La spinta gentile", Feltrinelli, 2014).

R: Qual è allora il ruolo dello Stato? Non vi è un problema quando si cerca di fare cassa con il gioco d'azzardo, dovendo al contempo regolamentarlo?

N: Le democrazie moderne e costituzionali hanno optato, il più delle volte, per non proibire apertamente certi fenomeni, pur considerati socialmente deleteri e immorali. Un simile approccio è ulteriormente giustificato in base alla dimostrazione che, anche

in un quadro di proibizione, il business rimarrebbe un fenomeno endemico, con il suo pericoloso slittamento nella clandestinità, gestita dalla criminalità organizzata. Occorre, però, attuare contemporaneamente efficaci politiche di dissuasione e disincentivo. Pensiamo ai limiti posti alle concessioni, alle campagne di informazione alla cittadinanza o a misure ad hoc dirette a proteggere particolari gruppi sociali più vulnerabili o, ancora, alla tassazione a scopo di solidarietà. Ciò significa che, nonostante tale attività imprenditoriale sia riconosciuta e legittimata, è indispensabile un'attenta regolamentazione in grado di tutelare la posizione di debolezza strutturale di consumatori ed utenti, rispetto a scelte fortemente rischiose e a contesti potenzialmente ingannevoli.

Uno degli strumenti più interessanti, sotto questo profilo, oltre alle regole ed ai vincoli imposti all'attività, è quello di sviluppare una maggior consapevolezza delle persone coinvolte, disincentivandone comportamenti eccessivamente dannosi. Lo Stato, quando è interessato a lucrare sul gioco d'azzardo (e lo è sempre più spesso) può trovarsi in una posizione di conflitto di interesse. In tal senso, si è dimostrata l'importanza di una trasparenza dei Monopoli di Stato rispetto agli introiti ricavati dalle lotterie, anche a fini di monitoraggio del fenomeno e di analisi sociale dello stesso.

R: Hai fatto riferimento alle teorie della “spinta gentile” del recente premio Nobel per l'Economia Richard Thaler: come può esserci utile nella lotta alle conseguenze nefaste del gioco d'azzardo?

N.: La posizione sul gioco d'azzardo può essere considerata un laboratorio di un nuovo modo di intendere il ruolo dei poteri pubblici, nelle mutate dinamiche globali. Da tempo molti economisti e giuristi americani hanno criticato saggiamente una visione ultraliberista, cercando, però, di salvaguardare i punti di forza delle democrazie liberali e le potenzialità del mercato globale. Si tratta di una sfida molto difficile da raccogliere in tempi di crisi, dove le tentazioni di ritornare ad uno statalismo protezionista sono dietro l'angolo. E le posizioni proibizioniste, spesso forti di una diffusa insoddisfazione e senso di rivalsa verso un certo lassismo degli stati moderni, probabilmente tirano loro la volata.

Questi studiosi comportamentisti, invece, saltando lo steccato ideologico liberismo contro statalismo, prendono atto criticamente che la scelta razionale dell'individuo, alla base del modello capitalista occidentale, è spesso un'illusione. L'assunto è che le scelte umane al giorno d'oggi sono, per la maggior parte, condizionate da una serie di fattori esterni, tutt'altro che casuali; allora, si tratta di analizzare tali condizionamenti ed indirizzarli. Siamo nel campo di una

logica promozionale e di incentivo di comportamenti virtuosi, tra cui spicca la presentazione di prodotti secondo criteri che inducano una maggior riflessione nel destinatario al momento della scelta (c.d. architettura delle scelte).

R.: Quali fenomeni e tendenze comportamentali rischiamo di trascurare o sottovalutare?

N: Ormai è ampiamente dimostrato che le scelte inerenti al rischio nel gioco d'azzardo sono affette da alcuni condizionamenti cognitivi fisiologici (cognitive biases). Mi spiego meglio. Punto di partenza è sicuramente il classico argomento secondo cui più il reddito del giocatore è basso e più si riscontra una sua propensione al rischio, cioè a investire nella speranza di ritrarre grandi guadagni anche se le probabilità di riuscita sono basse. Tale osservazione diviene ancor più pregnante nelle fasi acute di crisi economica, come quella che stiamo ancora attraversando.

Inoltre, la naturale tendenza del giocatore ad inquadrare (framing) perdite e vincite in una logica di breve periodo (avversione alla perdita e decisioni miopi) produce come risultato che egli sopravvaluterà le vincite e sottovaluterà le perdite (vedi R.H. Thaler, E.J Johnson, Gambling with the House Money and Trying to Break Even: the effects of Prior Outcomes on Risky Choice, in *Management Science*, n. 36, pp. 643-660; E. Haisley, R. Mostafa, G. Loewenstein, Myopic risk-seeking: the impact of narrow decision bracketing on lottery play, in *Journal of Risk and Uncertainty*, 2008, n. 37, pp. 57-75).

Il giocatore d'azzardo, soprattutto per quanto riguarda le lotterie, tende a dimenticare le perdite appena subite ed i relativi costi, essendo propenso a considerare il costo del singolo biglietto o della singola giocata, volta per volta, e non diacronicamente, cioè in un arco di tempo più esteso. Ciò si riflette sulle sue decisioni di gioco: il costo della giocata sembra contenuto e le alte quotazioni della vincita, nonostante le basse probabilità di esito, inducono a rischiare e fanno sottovalutare le perdite.

Nel lungo periodo, si è dimostrato che ciò influisce negativamente sulle finanze domestiche, soprattutto dei giocatori a basso reddito, oltre a provocare tutta una serie di effetti dannosi su salute, peso corporeo, rapporti sociali e prospettive occupazionali. Da ciò risalta l'importanza di promuovere una consapevolezza nel singolo giocatore ed una valutazione più rispondente alla realtà dei fatti e delle effettive probabilità di vincita, facilitandone (o richiamandone l'attenzione sull'importanza di) logiche di lungo periodo o comunque visioni di lungo periodo.

R.: Le democrazie più attente alla problematica del gioco d'azzardo hanno elaborato adeguate misure per affrontare queste criticità?

In generale, come riconosciuto anche dal Parlamento europeo, la protezione degli interessi dei giocatori prevale sulle libertà di intrapresa economica e di concorrenza all'interno dell'Unione e nei singoli Stati Membri. Questi ultimi godono pertanto di

un'ampia autonomia per disciplinare come meglio credono il fenomeno, salvo che non ne facciano uso per creare monopoli a scopo unicamente anticoncorrenziale.

In Italia, la legislazione ormai è abbastanza articolata, forse anche troppo e necessiterebbe di un testo unico e magari una maggior razionalizzazione delle competenze tra Stato, Regioni e Comuni.

Manca, però, ancora un focus sulla persona, tema delicatissimo in quanto va ad impattare con libertà fondamentali che qui debbono essere temperate con l'esigenza di tutela patrimoniale di individui e famiglie. Importanti indicazioni, ancorché non giuridicamente vincolanti, sono fornite in una raccomandazione della Commissione Europea del 2014 che può costituire un po' lo stato dell'arte in materia di gioco d'azzardo on-line. In essa si invitano gli Stati membri ad adottare alcune misure finalizzate a salvaguardare i consumatori, con particolare riguardo ai minori e ai soggetti più deboli. Spiccano, tra l'altro, norme in materia di obblighi di informazione ai giocatori circa i rischi cui vanno incontro, misure dirette a introdurre una pubblicità responsabile e campagne di informazione sui rischi legati al gioco d'azzardo, divieti ai minori per l'accesso al gioco d'azzardo on line. Nel Regno Unito, ad esempio, vi sono apposite politiche mirate a limitare la presenza di esponenti di fasce d'età sotto i 25 anni nelle pubblicità su gioco d'azzardo on-line, considerate, nonostante la maggiore età, a più alto rischio.

Inoltre, un particolare interesse desta la creazione di un processo di registrazione per creare un conto di gioco che dovrebbe fungere come una sorta di autolimitazione obbligatoria per i consumatori, sistema in parte già introdotto in Italia dalla legge n. 88 del 2009. Questi ultimi fornirebbero informazioni sulla loro età e identità agli operatori che potrebbero così monitorare la condotta del giocatore e, se necessario, allertarlo sul suo comportamento di gioco e eventualmente applicare limiti di spesa. Il conto di gioco permetterebbe anche di ricevere messaggi di allerta sulle vincite e le perdite; si può anche sospendere temporaneamente il gioco. A ciò si dovrebbe accompagnare la previsione di linee telefoniche che forniscano assistenza ai giocatori, nonché maggiore attenzione ad un'attività formativa diretta anche al personale delle case da gioco. Resta, però, sempre aperta la questione dell'effettiva incidenza di tutte le misure adottate e, in particolare, delle regole di comportamento appena ricordate, visto che la loro osservanza è rimessa al rapporto diretto tra giocatore e gestore, gestore che magari può essere anche situato al di fuori del territorio nazionale.

R: C'è qualche suggerimento o soluzione innovativa di cui farsi promotori?

N: Il principio che informa le teorie di *Behavioral Law and Economics* è quello che una persona con problemi di autocontrollo va aiutata a mettere il proprio sistema impulsivo sotto il controllo del proprio sistema riflessivo (Sunstein e Thaler, cit., pag. 226). Questo ambito di ricerca è ancora in gran parte da esplorare. Si potrebbero avanzare alcune ipotesi. Mi limito ad indicarne una. Abbiamo visto come l'idea di un "conto di gioco" sia potenzialmente efficace ma di fatto risulti indebolita dall'interesse del gestore a invogliare al gioco, più che a scoraggiarlo. Un'alternativa sarebbe allora cercare di produrre un sistema di autocontrollo per il giocatore, considerato che le persone sono ormai dotate di strumenti tecnologici all'avanguardia. Se pensiamo alla crescente importanza che hanno acquisito gli smartphone nell'auto-informazione delle persone, non è difficile ipotizzare che nelle tematiche descritte potrebbero esservi potenzialità nel settore delle dipendenze da gioco e delle ludopatie. Mi sembra però che attualmente i sistemi operativi esistenti offrano prodotti del tutto inadeguati e lontani dalle esigenze delle vittime di tali disturbi. Non sono in grado di incrociare dati e di produrre feedback critici per lo stesso utente. Le informazioni sul giocatore dovrebbero riguardare in modo trasversale le sue tendenze nel gioco ed il loro impatto sulla sua situazione economica, dovendo essere in grado di produrre avvisi (*warnings*) proprio alla luce di questi dati. Un po' come le app che ti seguono nella cura della tua salute, tra dieta, attività fisica, visite periodiche e misurazione della pressione.

Sarebbe, forse, uno dei possibili compiti ambiziosi dello Stato e delle organizzazioni non-profit quello di promuovere tali progressi, interagendo con gli operatori dei mobile media, in funzione di tale obiettivo.