

Claudio Forleo, Giulia Migneco

La pandemia da
AZZARDO

*Il gioco ai tempi del Covid:
rischi, pericoli e proposte di riforma*



Prefazione di Federico Cafiero de Raho,
Procuratore nazionale antimafia

“La pandemia da azzardo”

© Altra Economia soc. coop.

Via Adriatico 2 - 20162 Milano

Tel. 02 89.91.98.90,

e-mail segreteria@altreconomia.it

Autori: Claudio Forleo, Giulia Migneco

Editing: Massimo Acanfora

Progetto grafico: Laura Anicio

In copertina: elaborazione da illustrazione shutterstock.com - ivector

Prima edizione cartacea: maggio 2021

Isbn: 978-88-6516-408-2

Stampa: Geca Srl - San Giuliano Milanese (MI)

Ringraziamenti

Grazie a Simonetta Baffoni, Stefano Bella, Maria Vittoria Bertacchini, Giorgio Carpi, Leila D'Angelo, Alice Delfino, Nicola Leoni, Marina Manzo, Giampaolo Pazzaglia, Stefano Poli, Maurizio Razzi, Domenico Rossi, Eleonora Sanna, Gabriele Unterberger per le donazioni pervenute sulla piattaforma di crowdfunding “Produzioni dal basso” e alle tantissime persone che hanno donato sul fondo di Avviso Pubblico “Buona Politica e Legalità”, attivo presso la Fondazione Italia per il dono onlus, consentendoci di raggiungere il traguardo prefissato con il loro determinante contributo. Chi avesse contribuito dopo la stampa del libro sarà ringraziato on line.



Altreconomia

Altreconomia Edizioni è un marchio di Altra Economia società cooperativa.

Il catalogo dei libri e delle novità di Altreconomia è su: altreconomia.it/libri

Per diventare soci della cooperativa: soci.altreconomia.it

Per iscriversi alla newsletter: altreconomia.it/newsletter

INDICE

Prefazione	
Sono i Comuni i primi baluardi di legalità	pag. 5
<i>di Federico Cafiero de Raho</i>	
Introduzione	
Gioco d'azzardo. Una questione da affrontare con trasparenza e responsabilità	pag. 11
<i>di Roberto Montà</i>	
PARTE 1	pag. 13
Capitolo 1	
Un Paese "dipendente" dai flussi di gioco	pag. 15
Capitolo 2	
La normativa: passi in avanti e ritardi	pag. 33
Capitolo 3	
Gli interessi in gioco: problemi reali e falsi miti	pag. 45
Capitolo 4	
Il secondo affare dopo la droga.	pag. 53
Alle mafie piace l'azzardo	
Capitolo 5	
La questione territoriale	pag. 67
PARTE 2	pag. 79
Capitolo 6	
Effetto Covid sul giocato e sul gettito	pag. 81
Capitolo 7	
I giocatori durante e dopo il lockdown	pag. 85
<i>a cura di Mauro Croce</i>	
Capitolo 8	
I gamers tra divertimento, passione e gioco d'azzardo	pag. 103
<i>a cura di Laura Bugnone, Fabio Pellerano e Marzia Lydia Spagnolo</i>	
Capitolo 9	
I riflessi del Covid sul settore economico: tre interviste	pag. 117
<i>Interviste ad Acadi, Federtabaccai e Sapar</i>	

PARTE 3	pag. 135
Capitolo 10	
L'impatto Covid sugli interessi criminali	pag. 137
<i>a cura di Giovanni Tizian</i>	
Capitolo 11	
Il futuro del gioco d'azzardo:	
le prospettive di riforma in Italia e in Europa	pag. 143
Capitolo 12	
Per il bene comune:	
8 passi che un Ente locale può fare	pag. 153
Bibliografia	pag. 158
Sitografia	pag. 159
Gli autori	pag. 160

PREFAZIONE

SONO I COMUNI I PRIMI BALUARDI DI LEGALITÀ

di Federico Cafiero de Raho, Procuratore nazionale antimafia



Avviso Pubblico svolge da 25 anni una profonda azione di sensibilizzazione ai temi più delicati e urgenti sul percorso del recupero della legalità nei territori ed esprime l'impegno degli enti ad essa associati di osservanza delle regole e tutela dei cittadini.

Nella pubblicazione "Pandemia da azzardo", Avviso Pubblico affronta le più significative problematiche nel settore dei giochi e delle scommesse. Lo sguardo rivolto al passato mostra che, agli inizi degli anni '90 del secolo scorso, i giochi d'azzardo e le scommesse trovavano spazio unicamente nei quattro casinò presenti sul territorio italiano, nell'unica estrazione settimanale del Lotto, nella schedina del Totocalcio, nelle corse dei cavalli. Le poche forme di gioco legale avviavano una parte dei giocatori verso il gioco clandestino, che consentiva scommesse sui risultati delle partite di calcio, sulle reti segnate, sulle corse dei cavalli, sugli incontri di tennis e tante altre competizioni sportive. Il settore era gestito dalla criminalità organizzata, che da sempre ha controllato le scommesse clandestine.

Da allora lo Stato ha esteso a diversi altri ambiti i giochi legali e le scommesse autorizzate. Numerosi sono i soggetti privati, costituiti in società, che operano nella raccolta delle giocate, non solo attraverso le sale giochi fisiche ma anche quelle virtuali.

I giochi gestiti dai punti vendita sui territori, secondo lo studio di Avviso Pubblico, hanno prodotto, nel 2019, giocate per 74 miliardi di euro.

Nella pubblicazione sono riportate le tabelle riguardanti i diversi giochi introdotti o legalizzati; è anche evidenziata la crescita delle giocate, in

miliardi di euro all'anno, con un andamento, in vorticoso ascesa, che, partendo dai 34,7 miliardi del 2006, passa ai 61,1 del 2010 e 84,4 del 2014, per approdare ai 106,8 del 2018.

L'ampliamento dell'offerta di nuovi giochi e l'aumento della tassazione hanno consentito di definire il comparto dei giochi come il salvadanaio di Stato. Il gioco d'azzardo legale si sviluppa attraverso i punti di raccolta sul territorio o i collegamenti telematici. Negli anni la raccolta on line è più che raddoppiata.

Avviso Pubblico compie una ricostruzione del panorama del gioco d'azzardo utilizzando sempre fonti ufficiali, con un metodo di approfondimento di tipo scientifico.

Di fronte all'espansione esponenziale dei giochi si accrescono i rischi delle dipendenze. Il legislatore è intervenuto con numerosi provvedimenti in materia di contrasto del gioco d'azzardo patologico e della tutela dei minori (d.l. 158/2012) con l'introduzione dell'obbligo di riportare avvertimenti sul rischio di dipendenza dalla pratica di giochi con vincite in denaro e sulle relative probabilità di vincita; con l'istituzione dell'Osservatorio per il contrasto della diffusione del gioco d'azzardo e il fenomeno della dipendenza grave e del Fondo per il gioco d'azzardo patologico; con il divieto di pubblicità del gioco e della partecipazione ai giochi pubblici con vincite in denaro ai minori di 18 anni; con l'introduzione della tessera sanitaria per l'accesso agli apparecchi new slot; e con l'istituzione del logo *No slot*.

Purtuttavia, ciò non appare sufficiente. È necessario provvedere a svolgere controlli effettivi sulla partecipazione ai giochi e alle scommesse, per intervenire tempestivamente e impedire che la dipendenza psicologica si traduca in schiavitù. Peraltro, occorrerebbe il monitoraggio della partecipazione al gioco on line, che solo un controllo con ispezioni approfondite può evidenziare.

A ben vedere anche i rimedi attualmente in vigore per ostacolare la dipendenza da gioco d'azzardo patologico non possono considerarsi efficaci e dirimenti. La partecipazione fisica ai punti di raccolta delle scommesse consente ad esponenti della criminalità organizzata di offrire ai giocatori patologici sostegno economico, che si attua con le tradizionali forme del prestito a usura, cui si accompagnano le modalità estorsive di recupero, con grave danno economico e psichico per i soggetti deboli contagiati dalla malattia del gioco.

Sono necessari controlli costanti e approfonditi, non solo dell'Agenzia dei Monopoli ma anche delle Forze dell'Ordine, affinché siano individuate le manovre di avvicinamento a fini di usura ed estorsione e siano smascherate le relative organizzazioni criminali.

Nella lotta alla dipendenza da gioco d'azzardo sono protagonisti le Associazioni e gli Enti locali, che offrono, come è noto, una costante opera di affiancamento e sostegno nella informazione sui pericoli di dipendenza psicologica derivante dai giochi di azzardo, oltre ad attuare iniziative concrete sul territorio.

L'associazione dei concessionari dei giochi pubblici hanno in corso numerosi progetti finalizzati alla prevenzione dei fenomeni di dipendenza dal gioco. La Federazione Italiana Tabaccai evidenzia come i titolari delle concessioni e i loro coadiutori partecipano a corsi obbligatori gestiti dall'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli oltre a corsi di approfondimento sul gioco d'azzardo patologico.

Tante iniziative positive.

Manca, però, una cooperazione interistituzionale tra l'Agenzia dei Monopoli e le strutture per il trattamento del disturbo da gioco di azzardo con tutti gli altri protagonisti della prevenzione e della repressione delle condotte illecite che prosperano negli ambienti delle scommesse. Manca un'azione coordinata e diffusa sull'intero territorio nazionale, al fine di prevenire e contrastare la dipendenza da gioco d'azzardo e con essa la criminalità organizzata che profitta della debolezza dei giocatori patologici per attuare il programma usurario ed estorsivo, in un campo particolarmente esposto alle infiltrazioni mafiose.

Probabilmente è su questo versante che occorrerebbe intervenire, con servizi di osservazione e monitoraggi capaci di assicurare appropriato e tempestivo intervento.

Il gioco legale deve consentire la prevenzione del disturbo da gioco d'azzardo e deve strutturare un'organizzazione capace di affrontarla, quando si manifesta.

Il circuito legale, inoltre, dovrebbe essere pienamente idoneo a sottrarre risorse alla criminalità organizzata e consentire il monitoraggio puntuale di tutta la filiera; è necessario, però, rafforzare la rete di controllo anche on line, istituendo una efficace rete di monitoraggio coordinata. Le mafie, oggi, come spesso è stato ripetuto, sono mafie degli affari e investono consistenti capitali nel gioco legale, acquisendo e intestando a loro fiduciari sale destinate al gioco - talvolta in assenza delle previste concessioni dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli - o inserendo prestanome all'interno delle compagini societarie. I volumi d'affari risultano moltiplicati dal sistematico ricorso a piattaforme di gioco predisposte per frodi informatiche, spesso allocate all'estero, che consentono l'evasione fiscale di consistenti somme di denaro, mediante la creazione di sistemi paralleli a quelli legali, non tracciabili, del tutto

clandestini rispetto al gioco autorizzato dallo Stato. Imprenditori locali oppure prestanome sfruttano il principio della libertà di stabilimento per costruire società di *gaming* e di *betting* in altri Paesi dell'Unione Europea, ma di fatto svolgendo la propria attività sul territorio nazionale. In tal modo viene elusa la stringente normativa italiana in materia fiscale e antimafia, traendo vantaggio e protezione dalle normative meno esigenti di Stati membri dell'Unione, ove è posta la sede legale delle società. È emersa, in particolare, la concentrazione di operatori del settore nonché di *server* ed altre strutture operative nell'isola di Malta. Peraltro, appare particolarmente sospetto che, in aree del nostro Paese caratterizzate da elevati livelli di disoccupazione e da una economia in grave sofferenza, si registri una concentrazione di punti scommesse assolutamente ingiustificata.

L'Operazione "Galassia" ha evidenziato l'infiltrazione della 'ndrangheta nel settore della raccolta del gioco e delle scommesse con marchi diversi, anche nella finalità di riciclare imponenti proventi illeciti; l'organizzazione criminale aveva la disponibilità di siti web illegali e promuoveva l'attività tipica dei *bookmaker* gestendo la raccolta illegale del gioco e delle scommesse attraverso una ramificata rete commerciale. Attuando lo strumento della cooperazione giudiziaria sono stati effettuati sequestri di 23 società estere, 15 società italiane, 33 siti web nazionali e internazionali, innumerevoli quote societarie, immobili e conti correnti per un valore complessivo corrispondente ad oltre 723 milioni di euro, in Romania (società), Austria (società, immobili, conti correnti), Malta (società, conti correnti), Curaçao (società), Isola di Man (conti correnti), Svizzera (conti correnti), Lussemburgo (conti correnti), Serbia (immobili, conti correnti).

Numerose indagini evidenziano come la mafia, la 'ndrangheta, la camorra e le altre organizzazioni criminali siano interessate a infiltrare il mondo dei giochi e delle scommesse sia nella modalità fisica, che in quella on line, offrendo, tale settore, canali di riciclaggio più facilmente mimetizzabili per i gestori di raccolta delle giocate.

La penetrazione mafiosa riguarda anche l'imposizione e gestione di slot machines all'interno di esercizi commerciali, le scommesse sportive on line nonché il fenomeno del *match fixing*.

Il gioco illegale, inoltre, è volano delle dipendenze, perché dove non c'è controllo i rischi di un gioco non consapevole sono esponenzialmente maggiori.

Il già segnalato interesse verso il comparto del gioco promana dalla possibilità di realizzare, attraverso la gestione diretta o indiretta delle società concessionarie, elevati e rapidi guadagni, superiori a qualsiasi

altra attività imprenditoriale: un affare dai profitti illimitati a fronte di bassi rischi.

Il rischio di infiltrazioni mafiose non riguarda solo il gioco illecito e le scommesse clandestine (attività redditizie che, oltre a capitalizzare i proventi illeciti in attività imprenditoriali, puntano anche a realizzare indebiti risparmi di imposta) bensì, come si è detto, anche il *business* del gioco in concessione dello Stato.

Il monitoraggio e la cooperazione interistituzionale unitamente ai controlli sulla gestione del gioco, sia nella modalità fisica sia in quella virtuale, sono indispensabili e improcrastinabili non solo per assicurare l'osservanza delle regole e contrastare la dipendenza ma anche per impedire l'inquinamento del settore dalle infiltrazioni mafiose e individuare i concessionari prestanome della criminalità organizzata o protagonisti di strategie fraudolente.

Nella pubblicazione di Avviso Pubblico sono riportate le tematiche di più attuale interesse e rilevanza riguardanti il settore dei giochi e delle scommesse ed è rappresentato lo straordinario impegno che gli Enti territoriali, anche in tale campo, profondono nel nostro Paese. Sono proprio i Comuni i primi baluardi di legalità e garanzia dei diritti dei cittadini.



INTRODUZIONE

**GIOCO
D'AZZARDO**

**UNA QUESTIONE DA AFFRONTARE
CON TRASPARENZA E RESPONSABILITÀ**

di Roberto Montà, presidente di Avviso Pubblico



A distanza di quattro anni dall'uscita di "Lose For Life - Come salvare un Paese in overdose da gioco d'azzardo", Avviso Pubblico pubblica un nuovo libro, con il quale ha voluto imprimere un'ulteriore accelerazione all'impegno profuso in termini di conoscenza qualificata sul fenomeno. Una scelta dettata da due elementi di stretta attualità: da un lato, l'atteggiamento ancora ondivago dello Stato nei confronti del comparto, afflitto da problemi strutturali e interessato dalla penetrazione delle organizzazioni criminali; dall'altro, l'impatto che il Covid-19 ha avuto sulla dipendenza da gioco, sul settore economico e sugli interessi mafiosi.

La redazione di questo nuovo libro ha attinto dall'esperienza acquisita in questi anni, in cui, sul tema del gioco d'azzardo, Avviso Pubblico è stata invitata in molteplici occasioni, sia nel corso di incontri aperti alla cittadinanza e alle scuole, sia durante corsi di formazione, diversi dei quali organizzati direttamente dall'Associazione quale servizio per la propria rete composta da quasi 500 Amministrazioni locali e 11 Regioni. Anche in questa occasione, come potrete leggere, abbiamo cercato di analizzare il fenomeno del gioco d'azzardo in Italia senza pregiudizi, ascoltando tutti i soggetti coinvolti in questo mondo.

Il libro, utilizzando dati, documenti, relazioni e dichiarazioni ufficiali si interroga sulla reale convenienza dello Stato nel mantenere inalterato un "sistema azzardo" i cui costi sommersi - tra cui 1,5 milioni di

giocatori problematici e 20 miliardi di euro stimati di gioco illegale - finiscono per annullare l'illusorio ed enorme gettito incassato ogni anno dall'Erario. Non solo.

Il libro analizza anche la cosiddetta "questione territoriale", che vede le Regioni e gli Enti locali svolgere un ruolo di primaria rilevanza nel tutelare la salute dei cittadini, spesso dovendo attecchirsi a strumento di supplenza di altri organi statali. Sulla base di dati ufficiali abbiamo voluto verificare se il decennale impegno di questi enti territoriali sul tema ha prodotto risultati tangibili. Nell'ottica di ampliare lo sguardo su un fenomeno complesso, il libro tratta anche il tema dei videogiochi e della relativa dipendenza, le cui connessioni con il mondo del puro azzardo sono qui analizzate da chi lavora sul campo.

Infine, seguendo una logica che mira a presentare sia la denuncia delle problematiche sia la proposta di soluzioni per affrontarle, abbiamo rivolto uno sguardo verso il futuro, a come le distorsioni del sistema possano essere superate, senza per questo cedere alla logica del bianco o nero che troppo spesso pervade il dibattito pubblico, riducendosi a due sole risposte, entrambe perdenti: lasciare tutto com'è o nascondersi dietro al dito del proibizionismo.

L'auspicio è che questo nuovo lavoro possa essere uno strumento che contribuisca a suscitare un dibattito pubblico franco e coerente, ad aumentare la consapevolezza dei rischi che gravitano attorno al gioco d'azzardo, a indurre con maggiore forza e coraggio chi ha un ruolo politico, economico e sociale riconosciuto a operare con trasparenza e responsabilità per trovare un ragionevole equilibrio tra il diritto alla salute, il diritto all'impresa, il diritto alla sicurezza.

PARTE 1



CAPITOLO 1

UN PAESE “DIPENDENTE” DAI FLUSSI DI GIOCO



LA PANDEMIA PRIMA DEL COVID

Per definizione parliamo di pandemia in presenza di una “epidemia con tendenza a diffondersi ovunque, a invadere rapidamente vastissimi territori”¹. Una descrizione che calza come un guanto all’abuso di gioco d’azzardo che ha investito il nostro Paese dal 1994 in avanti. Nessun territorio in Italia può infatti definirsi immune dalle ricadute nefaste causate dal Disturbo da Gioco d’Azzardo (DGA), una patologia che ha in comune con la dipendenza da sostanze - alcool o stupefacenti - il comportamento compulsivo, che produce effetti sulle relazioni sociali o sulla salute seriamente invalidanti².

In Italia il 3% della popolazione maggiorenne - oltre un milione e mezzo di cittadini - presenta il profilo di un giocatore problematico, ovvero fatica a gestire il tempo e il denaro da dedicare all’azzardo³. Il numero delle persone che l’abuso di tale pratica ha messo in ginocchio, non solo economicamente, è cresciuto di pari passo con l’enorme offerta che è stata riversata sul territorio italiano. Contestualmente un altro virus, chiamato criminalità organizzata, ha pesantemente infiltrato il settore legale dell’azzardo a scopo di riciclaggio, continuando a sfruttare un mercato, clandestino e parallelo al gioco lecito, che l’ha sempre vista protagonista.

Ma perché è successo? Quali errori sono stati commessi? Perché il disturbo da gioco d’azzardo è un fenomeno tanto esteso quanto sommerso?

In che modo la pandemia da Covid-19 avrà riflessi sul settore dell'azzardo, sui giocatori compulsivi, sulla nostra società e sugli interessi criminali?

ALLE RADICI DEL VIRUS

Se vogliamo cogliere fino in fondo l'impatto che il gioco d'azzardo ha avuto sul nostro Paese, è necessario riavvolgere il filo dei ricordi e tornare ai primi anni Novanta, epoca in cui chi viveva in Italia e desiderava "giocare" doveva inseguire l'azzardo nello spazio e nel tempo.

I giocatori erano costretti a compiere lunghi tragitti per recarsi in uno dei quattro casinò presenti sul territorio italiano - Sanremo (Imperia), Venezia, Saint Vincent (Aosta) e Campione d'Italia, *exclave* italiana in territorio svizzero -, oppure attendere l'unica estrazione settimanale del Lotto, giocare la schedina domenicale per centrare il 13 al Totocalcio, cimentarsi con le corse dei cavalli attraverso il Totip. L'ammontare delle giocate complessive nel 1994 ammontava a circa 6,5 miliardi di euro (al cambio dell'epoca).

Accanto a queste forme di gioco legale vi era un ricchissimo e oscuro mondo di gioco clandestino, in mano alla criminalità - non solo mafiosa - che si manifestava attraverso bische clandestine, scommesse illegali o il famigerato totonero, che in più di un'occasione ha travolto il sistema calcio in Italia. Già allora la dipendenza da azzardo, derubricata il più delle volte a vizio, un errore che si commette ancora oggi, mieteva vittime nella società, benché termini come "Disturbo da gioco d'azzardo", "Gioco d'azzardo patologico" o l'improprio "ludopatia" fossero ben distanti dall'entrare a far parte di un lessico che non fosse per specialisti.

Che cos'è successo da allora? È quasi ironico constatare come il gioco d'azzardo, in quanto tale, sia ancora oggi vietato dal nostro codice penale⁴, salvo deroghe decise dai governi che hanno il potere di inserire determinati giochi tra quelli autorizzati. Deroghe che sono arrivate copiose a cominciare dalla prima metà degli anni Novanta⁵, con un duplice scopo: incassare denaro tramite la tassazione di questi giochi legalizzati ed erodere quote al mercato clandestino in mano alle mafie. I primi giochi autorizzati furono i Gratta e Vinci, poi arrivò il Superegalotto e di seguito sale bingo e scommesse. Infine ecco l'avvento delle slot machine e del gioco on line. Il tutto in circa 17 anni, lasso di tempo in cui lo scenario poc'anzi descritto è stato completamente ribaltato. In tempi non condizionati dalla pandemia, in Italia si giocano d'azzardo, ogni anno, oltre 100 miliardi di euro, il 10% dei quali vengono incamerati dallo Stato sotto forma di entrate tributarie. Altri 8 miliardi di euro l'anno finiscono alle imprese del settore⁶.

L'azzardo è appannaggio dello Stato, il quale lo cede in concessione a tutta una serie di multinazionali, alle quali è affidata, attraverso i distributori, la raccolta delle giocate. Sul totale delle puntate, per ciascuna tipologia di gioco⁷, si applica una diversa tassazione, il cui gettito finisce nelle casse statali.

Ma a cambiare in questi anni non sono stati solo i conti dello Stato e delle aziende del settore, quanto l'approccio e le abitudini dei cittadini, spinti a diventare assidui consumatori.

Oggi l'azzardo è a nostra disposizione 24 ore su 24, attraverso smartphone, tablet e computer, ed in qualsiasi momento della giornata: in attesa dell'autobus, in pausa pranzo o in fila al supermercato. La tecnologia ha certamente dato una spinta notevole, ma non esamineremmo correttamente il fenomeno se lo considerassimo il figlio di un'ovvia evoluzione digitale che ha investito tutti i campi del nostro vivere quotidiano. Infatti, ben prima che gli smartphone diventassero economicamente accessibili a larghe fette della popolazione e che tutti i dispositivi elettronici sopra citati si trasformassero in prolungamenti del nostro essere, la bolla dell'azzardo era già esplosa.

Il gioco da inseguito si era già trasformato in inseguitore, in ogni angolo delle nostre città: slot machine ovunque, con un picco di 420mila - una ogni 142 abitanti - raggiunto nel 2015. Sale scommesse e sale da gioco, aperte anche nelle ore notturne, a invadere città e paesi. Decine di Gratta e Vinci dai costi e dai formati più disparati offerti ai consumatori financo al supermercato. Lo storico gioco del Lotto passato da un'estrazione ogni 10.080 minuti (una a settimana) ad una ogni 10 minuti.

A partire dal finire della prima decade del nuovo millennio l'azzardo è ovunque. La definitiva liberalizzazione del gioco on line è solo l'ultimo tassello che completa il puzzle, andando ad inserirsi in un quadro in cui la pandemia da azzardo ha già preso piede nella società. Alla fine del 2011 l'ammontare totale delle giocate aveva sfondato quota 70 miliardi di euro⁸, mentre i giocatori in Italia - inteso in tal modo chi gioca almeno una volta l'anno - erano addirittura 19 milioni⁹.

“La collocazione fisica non è quasi più nella morfologia di un territorio dedicato e confinato - scrive il sociologo Maurizio Fiasco -, ma si presenta come un'invasione fitta e capillare degli spazi della vita quotidiana delle città. Se si osserva l'esistenza delle persone, in luogo dell'impegno di un tempo di vita, che si voleva 'separato' e 'delimitato' e cioè secondo l'essenza di un gioco, si palesa oggi che l'azzardo assorbe almeno 100 milioni di giornate lavorative degli italiani, che corrispondono a un terzo di quelle dedicate alle vacanze. Da un consumo riguardante in

schiacciante maggioranza gli uomini si è pervenuti oggi alla completa realizzazione delle 'pari opportunità' di genere nella dipendenza da gioco d'azzardo patologico, poiché le persone di entrambi i sessi vi impegnano quote equivalenti del loro tempo di vita"¹⁰.

IL GRANDE INGANNO DEL GETTITO ERARIALE

Ogni scelta presa dai governi italiani in materia di gioco d'azzardo ruota attorno al gettito erariale. Per uno Stato come il nostro, ingobbato da un debito pubblico che il Covid-19 finirà ulteriormente per aggravare, un flusso di quasi 11 miliardi l'anno appare come ossigeno puro. Ma è solo una faccia della medaglia. Per analizzare concretamente la bontà o meno del sistema azzardo costruito nel nostro Paese è necessario interrogarci su costi e benefici. Da una parte abbiamo un corposo pro rappresentato dalle entrate tributarie, dall'altra numerosi contro che si chiamano ricadute sociali e sanitarie della dipendenza e affari criminali, ovvero gli introiti che le mafie incassano dallo sfruttamento del comparto.

Come si calcolano queste uscite? Sui costi criminali si procede per stime. Va precisato che, contrariamente a quanto affermano alcuni, l'avvento del gioco legale non ha affatto debellato il mercato illegale. "Le investigazioni degli ultimi anni restituiscono, in maniera evidente, il segnale di un allargamento delle prospettive della criminalità organizzata, sempre capace di intercettare i settori potenzialmente più redditizi. Tra questi, si è imposto il settore dei giochi e delle scommesse, attorno al quale sono andati a polarizzarsi gli interessi di tutte le organizzazioni mafiose, dalla camorra alla 'ndrangheta, dalla criminalità pugliese a cosa nostra, in alcuni casi addirittura consorziandosi tra di loro" scrive la Direzione Investigativa Antimafia¹¹. Gli investigatori illustrano le due direttrici seguite dai profitti mafiosi nel settore: "Da un lato la gestione storica del gioco d'azzardo illegale, le cui prospettive sono andate allargandosi con l'offerta on line; 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"¹².

In sostanza le mafie non solo non hanno perso il "loro" mercato ma, approfittando anche di una estesa offerta, che si traduce in una enorme rete di punti vendita di gioco legale, molto difficile da gestire in tema di controlli, riescono ad infiltrarla. In questo doppio canale parallelo, legale e illegale finiscono per alimentarsi a vicenda, anche per via di una platea di giocatori notevolmente aumentata negli ultimi anni per effetto della legalizzazione del settore e della stimolazione della domanda: "Nel paniere degli investimenti criminali - scrive ancora la Dia - il gioco

rappresenta uno strumento formidabile, prestandosi agevolmente al riciclaggio e garantendo alta redditività: dopo i traffici di stupefacenti è probabilmente il settore che assicura il più elevato ritorno dell'investimento iniziale, a fronte di una minore esposizione al rischio¹³.

Qual è dunque questo ritorno? Impossibile quantificarlo con precisione. Le organizzazioni criminali non emettono fatture. Secondo il Procuratore Nazionale Antimafia, il valore del mercato illegale sarebbe pari al 20% di quello legale, dunque superiore ai 20 miliardi di euro¹⁴. D'altro canto è molto difficile calcolare i profitti mafiosi e i danni inferti all'economia dei territori, dal riciclaggio di denaro di provenienza illecita nel settore legale, che si traducono in una distorsione della concorrenza e delle regole del libero mercato. Il Direttore dell'Unità di Informazione Finanziaria per la Banca d'Italia, Claudio Clemente, sentito in audizione dal IV Comitato della Commissione Antimafia (Influenza e controllo criminali sulle attività connesse al gioco nelle sue varie forme) ha stimato in 250 milioni di euro la quantità di denaro riciclata nel settore giochi dalle organizzazioni criminali in appena sei mesi, da gennaio a giugno del 2019¹⁵.

Altro punto dolente sono i costi socio-sanitari, diretti e indiretti. A fronte di stime del Ministero della Salute, che da anni fornisce cifre drammaticamente alte sul possibile numero di giocatori patologici, i cittadini che chiedono aiuto ai Servizi per le Dipendenze sono poche decine di migliaia. Di fatto, il fenomeno della dipendenza è sommerso, sia a causa dei ritardi dello Stato - che solo dal 2017 ha inserito nei Livelli Essenziali di Assistenza (LEA)¹⁶ la cura del DGA -, sia per una generale sottovalutazione del fenomeno, che vede spesso l'opinione pubblica considerare il gioco patologico come un problema minore rispetto alle tossicodipendenze e all'alcolismo.

Quanto costa un giocatore d'azzardo patologico allo Stato? Circa 335 euro di soli costi diretti stimati, secondo una ricerca condotta dal CNR¹⁷ in Emilia-Romagna, considerando le prestazioni erogate ad ogni singolo paziente, la retribuzione lorda dell'operatore sanitario designato per quelle specifiche attività e il tempo medio di ogni servizio.

E i costi indiretti e intangibili? Come si quantifica il danno inferto ad un nucleo familiare se un padre, una madre, un figlio/a imbecca il tunnel della dipendenza? È possibile calcolare il valore della perdita di produttività della persona impossibilitata a lavorare, indebitata e talvolta finita nelle mani degli usurai? E come si pesano dolore e sofferenza?

Si parla di danni drammaticamente reali, concreti ma non monetizzabili¹⁸. Lo Stato dunque mette a bilancio solo i pro, le tangibili entrate tributarie

ma non può fare altrettanto con i contro, sia perché il problema della dipendenza, essendo sommerso, non impatta sui servizi sanitari, ma anche per l'oggettiva difficoltà a quantificare costi, criminali e sociali, per i quali si può solamente procedere per stime. Ma se il bilancio ufficiale di questa pandemia racconta che l'azzardo è un affare per lo Stato, il buon senso urla ai governi che è doveroso invertire la rotta.

LA MAPPA DEL GIOCO IN ITALIA: UNA RETE CAPILLARE

Al 31 dicembre 2019 in Italia sono presenti 58.472 esercizi che ospitano una o più slot machine, 4.918 sale dedicate alle VideoLottery, 58.790 punti vendita che offrono Lotterie Istantanee, 34.538 ricevitorie del Lotto, 10.061 sale scommesse, 198 sale bingo.¹⁹

Una immensa rete di vendita, in grado di proporre un'offerta di gioco che comprende 263.198 slot machine, 57.938 VideoLottery, oltre quaranta tipologie di Gratta e Vinci, il gioco del Lotto e tutti i suoi derivati, le scommesse sportive e non, il Superenalotto e i cosiddetti Giochi a totalizzatore, solo per citare i più famosi, affidati attraverso 435 concessioni statali. E si parla solo di giochi su rete fisica²⁰, la quale produce giocate per 74 miliardi di euro, il 67% degli oltre 110 miliardi giocati nel 2019. Il 63% del gioco su rete fisica (46,5 miliardi) viene raccolto da due tipologie di gioco: le slot machine (AWP²¹) e le Videolottery (VLT²²). Seguono i Gratta e Vinci (9 miliardi) e il Lotto (8 miliardi).

L'AZZARDO PRO-CAPITE PER PROVINCE E REGIONI

Introducendo questo capitolo abbiamo esordito con una considerazione: nessun territorio può definirsi immune. Tale affermazione trova riscontro nei dati ufficiali²³.

Sono 21 le province in cui la Raccolta complessiva, ovvero l'ammontare delle giocate effettuate dalla popolazione su tutti i giochi disponibili su rete fisica, ha superato nel 2019 il miliardo di euro. Ad incidere su questo dato è naturalmente l'ampiezza demografica del territorio. Pertanto non sorprende trovare ai primi tre posti di questa graduatoria le province di Roma (5,6 miliardi di euro), Milano (4,8) e Napoli (4). Mentre le ultime tre risultano essere Isernia, Aosta ed Enna.

Più interessante, anche se non esaustivo, è il dato relativo al consumo pro capite, ottenuto dividendo il totale delle giocate registrate annualmente nelle singole province per il numero dei maggiorenni residenti in quel territorio²⁴. Da questo calcolo emerge che Prato (3.707 euro), Teramo (2.054) e Rovigo (2.042) sono le province in cui si registra la Raccolta pro capite più elevata sui giochi di rete fisica. Ad Agrigento (846 euro), Crotone (839) ed Enna (623) i dati più bassi.

Tra le città metropolitane Milano è al 12° posto (1.774), Napoli al 29° (1.595), Venezia al 30° (1.592), Roma al 37° (1.541), Bologna al 40° (1.522), Bari al 45° (1.441), Firenze al 51° (1.403), Genova al 61° (1.330), Cagliari al 67° (1.304), Reggio Calabria al 72° (1.268), Messina all'81° (1.203), Torino all'82° (1.192), Palermo all'84° (1.170) e Catania all'89° (1.115).

Sono dati allarmanti ma che, per quanto assurdo possa sembrare, disegnano una realtà edulcorata, poiché non contemplano il gioco on line - su cui i Monopoli non forniscono dati sulla ripartizione territoriale - e considerano una platea di 51 milioni di potenziali giocatori, il numero di maggiorenni residenti in Italia, e non di effettivi giocatori, circa il 36% di chi ha compiuto 18 anni, secondo le ultime stime. Va considerato inoltre che i dati qui riportati si riferiscono al solo gioco legale registrato dai canali dell'Agenzia dei Monopoli. Ma non possiamo dimenticare che esiste, soprattutto sui territori a forte presenza mafiosa, una quota piuttosto elevata e di difficile misurazione, di gioco illegale.

REGIONE	RACCOLTA PRO-CAPITE (in euro)
1. Abruzzo	1.770
2. Lombardia	1.725
3. Campania	1.611
4. Emilia-Romagna	1.607
5. Lazio	1.542
6. Toscana	1.535
7. Veneto	1.488
8. Marche	1.431
9. Liguria	1.380
10. Umbria	1.379
11. Trentino Alto Adige	1.353
12. Puglia	1.353
13. Molise	1.339
14. Friuli Venezia-Giulia	1.320
15. Piemonte	1.230
16. Sardegna	1.154
17. Sicilia	1.098
18. Calabria	1.097
19. Basilicata	1.073
20. Valle d'Aosta	879

Non sorprende dunque che vi siano delle differenze a livello di macro-aree, con un'incidenza maggiore di giocato al Centro-Nord rispetto al Sud-Isole.

Interessante confrontare questi dati con quelli dell'Istituto Superiore di Sanità²⁵, il quale conferma che l'area geografica più coinvolta dal gioco d'azzardo sarebbe il Centro (gioca il 42,7% dei maggiorenni), seguita dal Nord-Ovest (39,3%), dalle Isole (35,8%), dal Sud (33,8) e dal Nord-Est (29,3). Ma se prendiamo in considerazione i giocatori definiti problematici, la mappa si ribalta: la maggiore percentuale è nelle Isole (il 5,8% della popolazione maggiorenne), seguita dal Sud (4,6%), il Nord-Ovest (3%), il Centro (1,7%) e il Nord-Est (0,8%). Evidenza anche di un altro dato: una probabile maggiore incidenza di gioco illegale e sommerso nel Sud-Isole rispetto al Centro-Nord.

UN CONFRONTO CON ALTRI PAESI EUROPEI

In Italia è assente una normativa organica sul gioco d'azzardo, mentre si registrano ripetuti interventi legislativi da parte del Parlamento, fondati soprattutto sull'esigenza di tutelare l'ordine e la sicurezza pubblica, salvaguardare la correttezza delle giocate, prevenire frodi e illegalità e garantire un flusso consistente di entrate per lo Stato. La regolamentazione del gioco è contenuta nel Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza (T.U.L.P.S.), nelle leggi statali, nei regolamenti delle amministrazioni come l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, nelle leggi regionali, nei regolamenti e nelle ordinanze comunali.

In Germania il principale quadro giuridico che disciplina il gioco d'azzardo terrestre e on line è il Trattato interstatale sul gioco d'azzardo 2012/2020 (comunemente abbreviato in IST 2012/2020). Esso stabilisce gli obiettivi principali e gli elementi fondamentali della regolamentazione del gioco d'azzardo tedesco. È stato adottato da 15 dei 16 stati tedeschi nel 2012, e dallo Schleswig-Holstein nel 2013.

Gli obiettivi principali del trattato sono:

- la protezione dei consumatori;
- la prevenzione delle frodi;
- la lotta al mercato nero.

Oltre a definire i tipi specifici di gioco d'azzardo che sono coperti dalla legislazione interstatale, il trattato mantiene un monopolio statale in relazione al funzionamento delle lotterie, stabilisce un divieto totale con riferimento ai casinò on line e prevede un percorso di accertamenti amministrativi per l'ottenimento delle licenze relative alle scommesse

sportive. Poiché la regolamentazione del gioco d'azzardo in Germania è soggetta a riserva di legge statale, la maggior parte dei poteri di licenza, supervisione e applicazione sono di competenza statale, ferma restando la presenza di ulteriori fonti del diritto subordinate di rango amministrativo. La licenza e la supervisione relativa all'utilizzo delle slot machine è di solito responsabilità dell'autorità locale per l'area in cui si trova l'apparecchio, così come la licenza e la supervisione dei negozi di scommesse una volta che le licenze sono state concesse.

In Francia il gioco d'azzardo è stato a lungo totalmente proibito (articolo L. 320-1, Codice di sicurezza interna francese), ma nel corso degli anni sono state concesse diverse deroghe che hanno progressivamente autorizzato alcune attività di gioco. La regolamentazione del gioco d'azzardo francese è stata recentemente modificata dall'Ordinanza del 2 ottobre 2019, emessa a seguito della legge del 22 maggio 2019 (denominata anche 'Piano d'azione per la crescita e la trasformazione delle imprese'), con la quale sono stati apportati notevoli cambiamenti alla legislazione di settore.

Il primo cambiamento degno di nota è che i quattro obiettivi politici dello Stato sono ora codificati nel nuovo articolo L. 320-3 del Codice di sicurezza interna.

Tali obiettivi forniscono una buona panoramica dell'attuale approccio alla regolamentazione del gioco d'azzardo e sono delineati come segue:

- Prevenire il gioco eccessivo e proteggere i minori;
- Assicurare l'integrità, l'affidabilità e la trasparenza delle operazioni di gioco;
- Prevenire le attività fraudolente o criminali;
- Assicurare un uso equilibrato dei diversi tipi di gioco d'azzardo.

Un altro importante cambiamento è che la Française des Jeux²⁶ è stata privatizzata e sostituita dall'Autorité Nationale des Jeux²⁷ (ANJ), alla quale sono stati altresì rafforzati i poteri regolamentari.

L'ANJ ha in particolare il potere di controllare gli operatori che detengono diritti esclusivi, supervisionando la comunicazione commerciale fino a poterne impedire la diffusione, imporre sanzioni, emettere decisioni quadro per autorizzare serie di giochi, definire i termini e le condizioni per lo sfruttamento sperimentale di nuovi giochi da parte degli operatori e sospendere o ritirare l'autorizzazione per un particolare gioco.

Il nuovo articolo L. 320-5 del Codice di sicurezza interna definisce il gioco d'azzardo on line come: "i giochi la cui partecipazione avviene esclusivamente attraverso un servizio di comunicazione pubblica on

line”. Definisce gli operatori del gioco d’azzardo come: “qualsiasi persona che offre abitualmente al pubblico servizi di gioco d’azzardo che comportano interessi monetari”.

Un operatore on line può offrire prodotti di gioco d’azzardo in Francia (cioè relativi al dominio .fr) solo se ha ottenuto la licenza dall’ANJ prima di iniziare le operazioni di gioco.

I fornitori di piattaforme non hanno bisogno di chiedere direttamente una licenza, ma gli operatori del settore devono utilizzare software di gioco approvati dall’ANJ. Inoltre, tutti i fornitori devono essere menzionati nella domanda di licenza e devono altresì essere depositati i contratti intercorrenti con gli stessi.

L’apertura del mercato del gioco d’azzardo on line ha determinato la chiusura di tutte le procedure d’infrazione aperte nei confronti della Francia anche se vi è chi sostiene che il sistema francese potrebbe non essere completamente conforme alle regole dell’UE dal momento che non tutti i prodotti di gioco possono essere offerti on line.

La citata ordinanza del 2 ottobre 2019 prevede inoltre che lo sfruttamento di qualsiasi nuovo gioco sia soggetto a un’autorizzazione preventiva, che può essere sospesa o ritirata in qualsiasi momento, da parte dell’ANJ e che gli operatori che propongono il gioco on line debbano presentare ogni anno all’ANJ, per approvazione, un documento che esponga la loro strategia promozionale (articolo 34, legge n° 2010-476).

Le licenze sono disponibili per i seguenti tre prodotti di gioco:

- Poker; Scommesse sportive; Scommesse ippiche.

Un operatore può essere autorizzato a offrire tutti e tre i prodotti di gioco, ma dovrà intraprendere tre processi di autorizzazione separati. Un operatore con licenza può anche gestire diversi siti web di gioco d’azzardo con una singola licenza, a condizione che questa sia stata concessa per tutti i siti web previsti.

Non c’è limite al numero di licenze che possono essere concesse dall’ANJ né sono previsti requisiti in ordine alla struttura societaria del soggetto richiedente (la legge autorizza anche le persone fisiche a gestire un sito web di gioco d’azzardo). Tuttavia, per essere eleggibile per una licenza di gioco d’azzardo on line francese, l’operatore deve avere la sua sede centrale situata nell’UE o in uno stato SEE che ha un trattato con la Francia sulla lotta contro la frode e l’evasione fiscale. Gli operatori con sede in uno dei c.d. paradisi fiscali (ad esempio Botswana, Brunei, Guatemala, Isole Marshall, Nauru, Niue e Panama) non sono ammissibili. La procedura che porta alla concessione della licenza è simile per tutte le licenze disponibili e tra gli impegni assunti dal richiedente vi è quello di

garantire a tutti gli agenti autorizzati dell'ANJ l'accesso ai loro locali e in particolare alle strutture di hosting dove è memorizzato il Front End²⁸. Durante la revisione della domanda di licenza (che non può durare più di quattro mesi), ANJ può richiedere qualsiasi informazione e documento aggiuntivo agli operatori. In assenza di una risposta da parte di ANJ dopo quattro mesi, la licenza è considerata negata.

La licenza è concessa per cinque anni, dopodiché gli operatori devono rinnovare la loro licenza presentando un modulo all'ANJ.

Ai minori è proibito partecipare al gioco d'azzardo on line, e gli operatori di gioco on line devono impedire ai minori (anche ai minori emancipati) di partecipare alle loro attività di gioco. Inoltre, gli operatori on line con licenza devono mostrare un avviso sul loro sito web che dichiara che i minori non possono partecipare alle attività di gioco.

È altresì richiesto che gli operatori on line con licenza debbano impedire a chiunque sia sulla lista delle persone a cui è proibito il gioco d'azzardo di iscriversi alla sua piattaforma di gioco e debbano offrire ai giocatori un meccanismo di autoesclusione dai giochi che impedisca loro di giocare nel periodo stabilito (che va da un minimo di ventiquattro ore a un massimo di dodici mesi).

Gli operatori autorizzati devono anche esigere che i giocatori, non appena aprono il loro conto, fissino un limite settimanale relativo a:

- trasferimenti cumulativi di denaro che i giocatori possono fare dal loro conto bancario al loro conto di gioco sul sito web dell'operatore autorizzato;
- importo cumulativo di puntate che il giocatore può utilizzare;
- ammontare cumulativo di depositi che il giocatore potrà fare;
- tempo di gioco.

Gli operatori autorizzati devono mostrare sul loro sito web informazioni sulla possibilità per i giocatori di mettersi volontariamente sulla lista delle persone proibite dal gioco d'azzardo, così come informazioni sull'assistenza disponibile per i giocatori per prevenire il gioco d'azzardo patologico.

Gli operatori del gioco d'azzardo fisico devono attuare misure per (articolo L. 561-2, 9°2-1, Codice monetario e finanziario):

- Identificare i loro clienti;
- Nominare un corrispondente incaricato di notificare a TRACFIN le operazioni sospette;
- Implementare i controlli interni.
- Inoltre, gli operatori on line autorizzati devono rispettare qualsiasi

misura di congelamento dei beni emessa dal governo sui fondi di specifici individui o organizzazioni.

La conformità degli operatori con licenza alla legislazione antiriciclaggio è controllata dall'ANJ. L'ANJ, tuttavia, ha competenza unicamente nei confronti degli operatori di gioco e non anche verso i giocatori o i fornitori di soluzioni tecniche (come i fornitori di software di gioco). In questo particolare aspetto, c'è una notevole differenza tra la legge francese e quella inglese (che, come si vedrà, ha creato una licenza specifica per i fornitori di soluzioni tecniche in modo da monitorare anche tale aspetto).

Nel Regno Unito la legislazione primaria che si applica sia al gioco tradizionale che a quello on line è il Gambling Act 2005. Esso dichiara di perseguire tre obiettivi:

- Impedire che il gioco d'azzardo sia:
 - una fonte di crimine e/o disordine;
 - associato al crimine e/o al disordine;
 - usato per sostenere il crimine.
- Assicurare che il gioco d'azzardo sia condotto in modo equo e aperto;
- Proteggere i bambini e altre persone vulnerabili dall'essere danneggiati o sfruttati dal gioco d'azzardo.

Questi principi sono di fondamentale importanza per la regolamentazione del gioco d'azzardo autorizzato, in quanto essi rappresentano il fine ultimo di ogni attività della Gambling Commission.

A livello regolamentare, la legge del 2005 permetteva agli operatori con sede nello Spazio Economico Europeo, a Gibilterra e ad alcune giurisdizioni selezionate 'white-listed' (Alderney, Isola di Man, Antigua, Barbuda e Tasmania) di pubblicizzare i loro servizi nel Regno Unito senza possedere una licenza d'esercizio britannica o pagare una tassa di gioco britannica tuttavia, dal 1° novembre 2014, il Gambling (Advertising and Licensing) Act 2014²⁹ ha previsto che tutti gli operatori che pubblicizzano servizi di gioco d'azzardo nel Regno Unito e/o che effettuano transazioni con clienti fisicamente situati in Gran Bretagna, devono possedere una licenza della Gambling Commission.

Inoltre, dal 31 marzo 2015, è diventata una condizione di licenza che tutti i software di gioco utilizzati da un licenziatario della Gambling Commission devono essere prodotti, forniti, installati e adattati dal titolare di una licenza di funzionamento del software di gioco.

Gli organismi di regolamentazione previsti dalla legge del 2005 sono:

- La Gambling Commission, che ha sostituito il Gaming Board per la Gran Bretagna (istituito sotto il Gaming Act 1968). La Commissione ha il dovere di regolare tutti i giochi d'azzardo, le scommesse e le lotterie;
- Licensing Authorities, che sono autorità locali che operano attraverso i comitati di licenza.

La Gambling Commission ha regolamentato una serie di questioni, tra gli interventi più importanti ci sono le Licence conditions and codes of practice (LCCP)³⁰, che vengono modificate periodicamente a seguito di consultazioni pubbliche. Le funzioni principali della Commissione sono:

- Rilasciare licenze operative;
- Rilasciare licenze personali;
- Specificare le condizioni generali di licenza per ogni tipo di licenza e qualsiasi condizione di licenza individuale che ritiene appropriata;
- Emettere codici di condotta riguardanti il modo in cui le strutture per il gioco d'azzardo devono essere gestite;
- Regolamentare i titolari delle licenze;
- Indagare e perseguire il gioco d'azzardo illegale e altri reati ai sensi della legge del 2005;
- Fornire le linee guida per le autorità locali in tema di Gioco d'azzardo;
- Consigliare il Segretario di Stato sull'incidenza del gioco d'azzardo, su come si svolge, sui suoi effetti e sulla sua regolamentazione;
- A differenza del suo predecessore, il Gaming Board, la Commissione ha il potere di indagare e perseguire direttamente i reati.

La Commissione ha l'importante potere normativo di richiamare le licenze per una revisione e può avviare indagini in una qualsiasi delle seguenti circostanze:

- Per stabilire se le sue condizioni vengono rispettate;
- Quando teme che un licenziatario sia stato condannato per un reato rilevante;
- Quando ritiene che un licenziatario non sia adatto a continuare a detenere una licenza;
- In generale, quando si ritiene opportuno un riesame.

Terminata l'istruttoria, la Commissione ha il potere di:

- Emettere un avvertimento al titolare della licenza;
- Richiedere requisiti aggiuntivi per il rilascio e/o il mantenimento e/o il rinnovo di una licenza;
- Sospendere una licenza;
- Revocare una licenza;

- Imporre una sanzione finanziaria proporzionale alla violazione accertata.

In relazione al gioco fisico, la Commissione ha il potere di concedere due tipi di licenza:

- Licenze operative non remote per attività terrestri (esse necessitano altresì di licenza per i locali ove si svolgeranno le operazioni di gioco);
- Licenze operative remote per attività on line.

Gli operatori che vogliono offrire servizi remoti e non remoti devono possedere entrambe le licenze operative. Qualsiasi persona (in tutto il mondo) può richiedere una licenza d'esercizio, esse sono concesse in perpetuo, e sono soggette a decadenza, revoca, rinuncia o sospensione. È interessante notare che non vi sono limiti alle licenze che la Commissione può concedere, incluse quelle relative ai locali ove si svolgeranno le operazioni di gioco. L'unica eccezione riguarda i casinò, in relazione ai quali solo 16 licenze sono state rese disponibili con la legge del 2005. Oltre alle licenze che vengono concesse all'ente che si occuperà di gestire quel particolare gioco, è altresì richiesto che anche i responsabili della gestione dell'attività, della conformità e del controllo del gioco d'azzardo, ottengano l'approvazione della Commissione sotto forma di licenza personale³¹. Come già detto, la normativa in vigore nel Regno Unito si applica indistintamente al gioco terrestre e a quello on line, tuttavia dall'aprile 2017 sono disponibili - in seguito all'entrata in vigore dell'Operating Licence and Single-Machine Permit Fees - quattro nuove sottocategorie host per le licenze operative a distanza:

- Casinò (host di gioco);
- Bingo (host di gioco);
- Scommesse generali (host) (eventi reali);
- Scommesse generali (host) (eventi virtuali).

Questa tipologia di licenza viene rilasciata soltanto a chi:

- detiene (o deterrà) una licenza operativa per software di gioco;
- non contratta direttamente con i giocatori.

PIÙ OFFERTA, PIÙ SPESA, PIÙ GETTITO

Oltre alla regolamentazione, a differenziarci dagli altri Paesi europei è la filosofia con la quale lo Stato guarda al gioco d'azzardo. Prendiamo ad esempio le slot machine (AWP), tra i giochi d'azzardo preferiti dai giocatori problematici. Nel 2015 nel nostro Paese era presente una slot ogni 142 abitanti. Nello stesso periodo in Spagna il rapporto era di una

ogni 219, in Germania una ogni 298, nel Regno Unito una ogni 391. E la Francia? I “cugini” sono un caso a parte, perché il legislatore ha deciso di autorizzare le AWP solo nei luoghi dedicati esclusivamente al gioco d’azzardo³², circa 200 in tutto il territorio nazionale. In Italia, come abbiamo visto, sono sparse in circa 60mila esercizi, soprattutto fra quelli che non hanno l’azzardo come attività principale. Nel 2018 il numero di AWP in Italia è stato ridotto del 35% ed oggi il rapporto slot/abitanti è sceso a quota 228, un dato comunque superiore a gran parte dei principali Paesi europei. Questa evidente differenza in termini di offerta ha riflessi sui flussi di gioco e sulla dipendenza da azzardo? Ci vengono in aiuto due documenti, rispettivamente dell’Ufficio Parlamentare di Bilancio e dell’Istituto Superiore di Sanità. Il primo evidenzia, con riferimento al 2015, che “mentre non sono disponibili dati di confronto per la raccolta, con riferimento alla spesa effettiva dei giocatori in rapporto al PIL, nel 2015 l’Italia si colloca al primo posto (0,8%), dopo il Regno Unito (0,7%), la Spagna (0,5%), la Francia (0,4%) e la Germania (0,3%)”³³. Nel 2019 il rapporto spesa/Pil nel nostro Paese ha superato abbondantemente l’1%.

L’Istituto Superiore di Sanità ha confrontato i dati emersi dal proprio studio del 2018 con analoghe ricerche condotte in Europa. Estremamente interessante ciò che emerge in Francia e Gran Bretagna, i cui studi sono considerati confrontabili con quello condotto dall’ISS ³⁴.

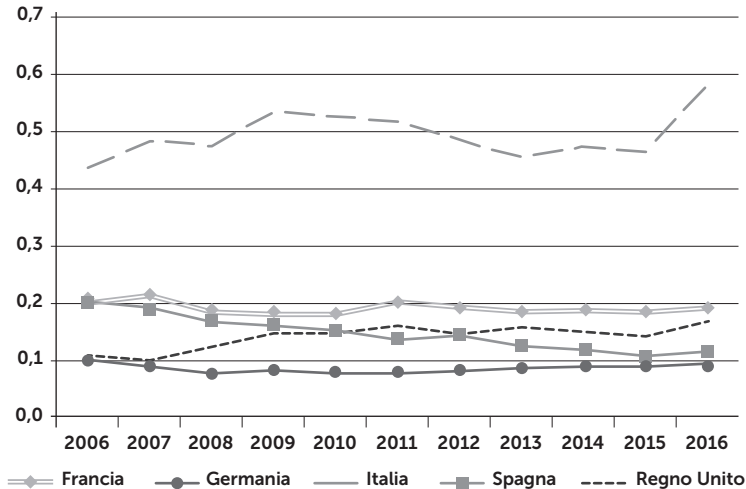
PROFILI DI GIOCATORE

PAESE	GIOCATORE SOCIALE	GIOCATORE A BASSO RISCHIO	GIOCATORE A RISCHIO MODERATO	GIOCATORE PROBLEMatico	CONFRONTABILITÀ
Francia	47,8%	5,7%	2,2%	0,5%	✓
Spagna	72,2%	2,6% (a rischio)		0,6%	✗
Gran Bretagna	95,5%	2,8%	1,1%	0,6%	✓
Svizzera	-	0,7% (a rischio)		0,1%	✗
Italia	26,5%	4,1%	2,8%	3,0%	

L’ISS suddivide i giocatori in quattro fasce: sociale, a basso rischio, a rischio moderato e problematico³⁵. Le percentuali si riferiscono al totale sulla popolazione maggiorenne. A fronte di un 3% di giocatori problematici in Italia, le percentuali in Francia e Gran Bretagna sono notevolmente più basse - rispettivamente cinque e sei volte - nonostante un numero di maggiorenni molto simile (50,8 milioni in Italia; 51,4 in Francia; 52,7 in Gran Bretagna). Contestualmente, il numero dei giocatori sociali, non a rischio, è molto più alto tanto a Londra che a Parigi.

Altro elemento che descrive la filosofia italiana applicata al gioco d'azzardo è l'entità della tassazione e del relativo gettito acquisito³⁶.

ENTRATE FISCALI



Fonte: elaborazioni su dati OCSE

Il grafico dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio vale più di mille parole: lo Stato si è posto come obiettivo quello di vedere aumentare il gettito da azzardo - pari allo 0,6 per cento del PIL nel 2018, il 2% delle entrate tributarie complessive -, mettendo in secondo piano ogni possibile ricaduta sociale causata dall'eccessivo consumo. Parliamo di una cifra, in rapporto al Prodotto Interno Lordo, almeno tre volte superiore ad ogni altro Paese europeo preso in considerazione.

Il Covid-19 ha dimostrato tutta la fragilità e la miopia di una filosofia che rende le casse statali dipendenti da quel gettito: le chiusure per limitare la diffusione del virus hanno di fatto sbarrato l'accesso al gioco fisico per mesi, facendo crollare le entrate proprio in un momento di drammatica crisi economica.

L'ICEBERG DELLA DIPENDENZA DA GIOCO

A rendere ancora più critico il sistema italiano è la mancanza di dati certificati sull'effettivo numero dei giocatori patologici. Sul territorio italiano sono attivi oltre 600 Servizi per le Dipendenze. Nel 2017 l'Istituto Superiore di Sanità ha pubblicato un'indagine sui servizi e le strutture per il trattamento del disturbo da gioco di azzardo³⁷: appena 184 SERD hanno affermato di prevedere "attività cliniche specifiche per il gioco

di azzardo”. Di questi solo 59 si trovano nel Sud-Isole, area che lo stesso ISS indica come a maggior rischio per i giocatori compulsivi. Quante persone all’epoca erano in cura presso queste strutture?

I centri che hanno collaborato all’indagine dell’Istituto Superiore di Sanità hanno comunicato di averne preso in carico 17.668 nei SerT/SerD nel periodo gennaio 2014/agosto 2015. A cui vanno aggiunti altri 6.195 in cura presso strutture del privato sociale.

Da allora poco sarebbe cambiato, anche perché i numeri ufficiali, a livello nazionale, non emergono con chiarezza. Il che consente alle lobby di minimizzare il problema e ad altri di nascondere la testa sotto la sabbia. Eppure è proprio lo Stato a descrivere un tessuto sociale in enorme difficoltà a causa dell’azzardo.

“La stima dei giocatori d’azzardo problematici varia dall’1,3% al 3,8% della popolazione generale mentre la stima dei giocatori d’azzardo patologici varia dallo 0,5% al 2,2%”. Tradotto: in Italia vi sarebbero da un minimo di 300mila fino ad un massimo di un milione e 300mila persone con problemi di dipendenza. Lo scriveva il Ministero della Salute. Correva l’anno 2012³⁸.

Note

1. Dizionario di medicina 2010, Enciclopedia Treccani
2. Disturbo da gioco d’azzardo, Ministero della Salute
3. Il gioco d’azzardo in Italia, ricerca dell’Istituto Superiore di Sanità presentata a Roma il 18 ottobre 2018
4. “Chiunque, in un luogo pubblico o aperto al pubblico, o in circoli privati di qualunque specie, tiene un gioco d’azzardo o lo agevola è punito con l’arresto da tre mesi ad un anno e con l’ammenda non inferiore a euro 206”, articolo 718 del Codice Penale
5. Si veda “Levoluzione della normativa: una liberalizzazione senza paracadute”, Lose For Life - Come salvare un Paese in overdose da gioco d’azzardo, Altreconomia 2017
6. Libro Blu 2019, Agenzia delle Dogane e dei Monopoli
7. Si veda “Tipologie di gioco, la distribuzione della Raccolta”, Lose For Life - Come salvare un Paese in overdose da gioco d’azzardo, Altreconomia 2017
8. I dati sono tratti dal documento ADM presentato in VI commissione della Camera dei Deputati il 6 giugno 2013
9. Studio Ipsad (Italian population survey on

- alcohol and other drugs) dell’Istituto di Fisiologia clinica del Cnr di Pisa, 2014
10. La complessa sociologia del gioco d’azzardo contemporaneo, Maurizio Fiasco, Corti Supreme e Salute, fascicolo 3/2019
11. Relazione della Direzione Investigativa Antimafia sulle attività svolte nel secondo semestre del 2019, trasmessa al Parlamento il 2 luglio 2020
12. Ibidem
13. Ibidem
14. Presentazione studio “Gioco pubblico e dipendenze in Piemonte”, 7 maggio 2019
15. Mezzo miliardo ripulito dalle mafie, Avvenire 5 gennaio 2020
16. Le prestazioni e i servizi che il Servizio sanitario nazionale è tenuto a fornire a tutti i cittadini, gratuitamente o dietro pagamento di un ticket, con le risorse pubbliche raccolte attraverso la fiscalità generale. Si veda al riguardo il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 12 gennaio 2017 (artt. 28 e 35)
17. Gioco d’azzardo, quanto ci costi? Analisi statistica degli utenti GAP e stima dei costi diretti in Emilia-Romagna, 2019
18. Una ricerca sui costi sociali del gioco patologico, realizzato dall’Istituto di ricerca economica dell’Università di Neuchâtel in collaborazione

con la Corte di giustizia della comunità europea, stimava un costo indiretto di circa 6 miliardi di euro. Dall'azzardo 6 miliardi di costi sociali, Avvenire 4 dicembre 2012

19. Libro Blu 2019, Agenzia delle Dogane e dei Monopoli

20. Punti vendita sui territori che hanno come attività principale o secondaria la commercializzazione dei giochi pubblici: rientrano in tale ambito le sale bingo, le sale da gioco, le agenzie di scommesse, ma anche bar e tabacchi, la cui attività è condizionata all'autorizzazione della Questura e del Comune. Si differenzia dalla rete on line

21. Amusement With Prices, dette anche New slot. Sono apparecchi elettronici che erogano vincite in denaro. Si compongono di un cabinet e di una scheda di gioco. Nel febbraio 2020

l'ISTAT ha inserito le AWP nel paniere di riferimento per la rilevazione dei prezzi al consumo

22. Sono dei terminali connessi ad un sistema di gioco centrale e privi di scheda di gioco al loro interno. L'esito della giocata si sviluppa sul sistema centrale e successivamente viene visualizzato sullo schermo della VLT

23. Ripartizione del giocato, delle vincite, dell'erario e dello speso per tipo gioco, Agenzia delle Dogane e dei Monopoli

24. Dati dell'Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT)

25. Il gioco d'azzardo in Italia, ricerca dell'Istituto Superiore di Sanità presentata il 18 ottobre 2018

26. Anche nota come FDJ (<https://www.fdj.fr/>), è l'azienda che detiene il monopolio delle lotterie e delle scommesse sul territorio francese

27. <https://www.anj.fr/>

28. Ove vengono raccolti i dati relativi alle operazioni di gioco

29. <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2014/17/contents/enacted>

30. <https://beta.gamblingcommission.gov.uk/licences-and-business/lccp> (L'ultima modifica è stata apportata nell'Ottobre 2020)

31. Personal management licence e Personal functional licence

32. La fiscalità nel settore dei giochi, Ufficio Parlamentare di Bilancio 3 maggio 2018

33. La spesa è la differenza fra raccolta (totale delle giocate) e vincite. Nel 2019 è stata superiore ai 19 miliardi di euro

34. Il gioco d'azzardo in Italia, ricerca dell'Istituto Superiore di Sanità presentata il 18 ottobre 2018

35. Il "giocatore problematico" fatica a gestire il tempo da dedicare al gioco, a controllare quanto spende, alterando i comportamenti familiari e sociali. Il giocatore "a rischio moderato" presenta per la maggior parte del tempo uno o più comportamenti del giocatore problematico. Il giocatore "a basso rischio" presenta atteggiamenti a rischio che si presentano in poche occasioni. Il "giocatore sociale" ha un approccio al gioco d'azzardo puramente ricreativo

36. Per approfondimenti si veda il paragrafo "Il salvadanaio di Stato" del capitolo 2

37. https://www.iss.it/documents/20126/1746419/Indagine_sulle_caratteristiche_e_sull_operativita_768_.pdf/99538538-5b98-b412-3ebc-563290b8a592?t=1576442515645

CAPITOLO 2

LA NORMATIVA: PASSI IN AVANTI E RITARDI



IL SALVADANAIO DI STATO

Per oltre due decenni i governi che si sono succeduti alla guida del Paese hanno utilizzato il comparto come fosse una sorta di salvadanaio. Ad ogni crisi economica, ad ogni situazione emergenziale - persino quella legata alla pandemia - è spesso corrisposta la legalizzazione di un nuovo gioco, l'ampliamento dell'offerta di uno già presente oppure l'aumento della tassazione su uno o più giochi¹.

Nella tabella che segue troviamo alcune tra le principali tipologie di gioco introdotte nelle varie fasi di espansione del mercato.

Anno	Gioco introdotto/legalizzato
1994	Primo Gratta&Vinci
1997	Nascita del Superenalotto e introduzione della seconda giocata settimanale al Lotto
1998	Introduzione delle Scommesse sportive
1999	Prime sale Bingo
2002	Le scommesse sbarcano on line
2003	Introduzione delle slot machine
2005	Terza giocata settimanale al Lotto
2006	Liberalizzazione dei cd. "giochi di abilità"
2009	Introduzione delle VideoLottery (VLT), nuovi Gratta e Vinci, nasce il 10 e Lotto

2011	Definitiva liberalizzazione del gioco on line
2013	Molti giochi "fisici" sbarcano on line Introduzione delle scommesse virtuali su eventi simulati
2014	Introduzione del Betting exchange (scommesse on line fra privati)
2015	Picco di apparecchi di intrattenimento sul territorio nazionale: 470mila fra AWP e VLT

Se i giochi introdotti sul finire degli anni Novanta hanno seminato il terreno per l'aumento dei consumi, è con i cosiddetti giochi di nuova generazione² che l'incremento delle giocate fa registrare evidenti accelerazioni.

Anno	Giocate (in miliardi di euro)
2006	34,7
2010	61,1
2014	84,4
2018	106,8

L'esplosione dei giochi di nuova generazione, che già nel 2012 assorbivano il 70% delle giocate complessive, si riflette anche sul gettito dopo il 2006. Si assiste poi ad una frenata, per effetto della contrazione delle giocate su alcune tipologie d'azzardo in declino, mentre la tassazione sui "nuovi giochi", almeno fino al 2015, è relativamente bassa. Per gli apparecchi da intrattenimento viene infatti applicato il PREU (Prelievo Erariale Unico)³ sul giocato, rispettivamente al 13% per le AWP e al 5% per le VLT. Per gli altri giochi on line si ricorre all'imposta Unica e la base imponibile è il margine lordo, con l'aliquota al 20%.

Anno	Gettito (in miliardi di euro)
2006	6,7
2010	8,8
2014	8,2

Dal 2015 in avanti, con il picco di diffusione degli apparecchi da intrattenimento, il mercato dell'azzardo su rete fisica non conosce particolari scossoni e le giocate cessano di crescere. A far salire il giocato complessivo, che nel 2017 sfonda il muro dei 100 miliardi di euro, ci pensa l'on line.

Anno	Giocato fisico	Giocato on line	Giocato complessivo
2016	74,8	21,3	96,1
2017	74,7	26,9	101,8
2018	75,4	31,4	106,8
2019	74,1	36,4	110,5

A questo punto i governi, pur iniziando a prendere timidamente coscienza del problema⁴, non mollano l'osso sul gettito e iniziano ad aumentare progressivamente il PREU⁵.

Anno	PREU AWP	PREU VLT
2015	13%	5%
2016	17,5%	5,5%
Gen. 2018	19%	6%
Gen. 2019	20,6%	7,5%
Gen. 2020	23,85%	8,5%

Immediato e inevitabile l'effetto sul gettito erariale: una prima sostanziale crescita nel 2016, una stabilizzazione nel 2017/2018, per effetto del ritiro di oltre 140mila slot dal territorio nazionale, e un'ulteriore crescita nel 2019.

Anno	Gettito (in miliardi di euro)
2015	8,8
2016	10,4
2017	10,3
2018	10,4
2019	11,4

Curioso come questi aumenti della tassazione vengano talvolta spacciati da esponenti della politica nazionale come interventi per limitare la diffusione del gioco d'azzardo. In realtà, aumentare la tassazione ha effetto solo sulle casse dello Stato, il quale alimenta la propria dipendenza nei confronti delle copiose entrate tributarie garantite dai giocatori, a cui poco o nulla interessa se una percentuale più alta delle somme che giocano finisce allo Stato anziché alle imprese del settore.

Se è vero che l'insieme delle giocate su slot machine e VLT dal 2016 al 2019 è diminuito del 6% (da 49,5 a 46,5 miliardi), non possiamo dimenticare che nello stesso lasso di tempo il numero delle slot machine sul territorio nazionale è diminuito di oltre il 35% (passando da 407mila a 263mila).

Non è l'aumento del PREU ad avere effetti sul consumo, ma la diminuzione dell'offerta.

Va inoltre ricordato che, di recente, l'aumento della tassazione sul gioco ha colpito anche le scommesse sportive. Per effetto dell'emergenza legata al Covid-19 il cd. Decreto Rilancio (n.34 del 2020) ha disposto la costituzione del "Fondo di rilancio del sistema sportivo nazionale". Fino al 31 dicembre 2021 una quota pari allo 0,5 per cento del totale della raccolta da scommesse relative a eventi sportivi di ogni genere, anche in formato virtuale, effettuate in qualsiasi modo e su qualsiasi mezzo, sia on-line, sia tramite canali tradizionali, viene versata all'entrata del bilancio dello Stato e resta acquisita all'erario. Il finanziamento del Fondo è determinato nel limite massimo di 40 milioni di euro per l'anno 2020 e 50 milioni di euro per l'anno 2021.

Infine, la pandemia ha spinto l'esecutivo nazionale a rendere effettiva la cd. lotteria degli scontrini⁶, provvedimento emanato anni or sono (legge n.232 del 2016), ma la cui entrata in vigore è stata continuamente posticipata dai governi che si sono succeduti, un po' perché impopolare fra le associazioni di categoria, ma anche per gli obiettivi dichiarati: contrastare l'evasione stimolando i pagamenti senza contanti, tematica mai davvero in cima all'agenda politica nazionale. La lotteria degli scontrini ha preso via ufficialmente il 1° febbraio 2021. Criticata dai commercianti, dalle opposizioni e anche da associazioni ed esperti che ritengono come l'evasione fiscale possa essere combattuta senza offrire in cambio aleatorie vincite in denaro, potrebbe non avere lunga vita.

IL DIVIETO DI PUBBLICITÀ

Fortunatamente nell'ultimo lustro i governi non hanno legiferato solo allo scopo di aumentare e consolidare il gettito erariale. Se è vero che fin qui è mancato il coraggio di scelte difficili, attraverso la disposizione più attesa e auspicata, ovvero una legge di riordino nazionale (su cui torneremo più avanti), vi sono stati provvedimenti che hanno rappresentato delle conquiste dal punto di vista del contrasto all'abuso d'azzardo. Uno di questi è stato senza dubbio il già citato taglio di un terzo del numero di AWP presenti sul territorio nazionale⁷, che va nel senso auspicato da più parti: non proibire, ma ricalibrare un'offerta di gioco divenuta nel tempo abnorme.

Una disposizione particolarmente significativa è il divieto di pubblicità sul gioco d'azzardo, contenuto nel cd. Decreto Dignità (DL n.87 del 2018, poi convertito nella legge 9 agosto 2018 n.96). In precedenza

erano state adottate diverse misure volte a limitare la pubblicità, con riguardo in particolare alle reti generaliste, e a dettare alcuni criteri da seguire nei messaggi pubblicitari, ad esempio gli avvertimenti sul rischio di dipendenza dalla pratica di giochi con vincite in denaro e sulle reali possibilità di vincita. Limiti talmente timidi (divieto non valido nelle ore notturne) e dalle maglie così larghe (non dovevano rispettare i divieti né i canali tematici né le tv a pagamento) da non avere alcun effetto reale. Anche il tema dell'impatto degli spot sui giocatori è stato affrontato dall'Istituto Superiore di Sanità nella ricerca del 2018⁸. Fra gli adulti emerge che "il 79,7% dei giocatori dichiara di aver notato la pubblicità di un gioco d'azzardo", ma soprattutto "ha dichiarato di aver scelto di giocare in base alla pubblicità, vista o sentita, il 30% dei giocatori problematici, rispetto al 14,5% dei giocatori sociali". Fra i minorenni della fascia d'età 14-17 anni vien fuori che "l'86,3% degli studenti giocatori dichiara di aver notato la pubblicità di un gioco d'azzardo", mentre "ha dichiarato di aver scelto di giocare in base alla pubblicità vista o sentita il 33,9% dei giocatori problematici rispetto al 6,4% di giocatori sociali".

La legge 96/2018, la cui approvazione ha anticipato di alcune settimane la diffusione di questi dati, impone nell'articolo 9 il divieto assoluto di qualsiasi forma di pubblicità, anche indiretta, relativa a giochi o scommesse con vincite di denaro, indipendentemente dal mezzo utilizzato - radio, tv, stampa, internet, inclusi i social media -, comprese le manifestazioni sportive, culturali o artistiche. In caso di violazione è prevista una sanzione pari al 20% del valore della sponsorizzazione o della pubblicità, con un importo minimo di 50.000 euro per ciascuna violazione. L'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (AGCOM) è l'organismo competente all'irrogazione delle sanzioni, che vanno a confluire nel Fondo per il contrasto al gioco d'azzardo patologico.

Non solo, l'articolo 9-ter dispone, a tutela dei minori, che l'accesso ad AWP e VideoLottery sia consentito solo tramite tessera sanitaria: tale obbligo è entrato in vigore per le VideoLottery dal 1° gennaio 2020, mentre per le slot machine si attende l'introduzione delle cd. AWPR⁹, slot machine di nuova generazione.

Il divieto di pubblicità è stato profondamente osteggiato dagli operatori del settore, i quali lamentano un presunto deficit di informazione sul gioco legale, a tutto vantaggio di quello illegale. Naturalmente la norma non ha alcun intento punitivo verso gli operatori del gioco legale. La relazione di accompagnamento alla legge specifica che il divieto di pubblicità è finalizzato a rafforzare la tutela del consumatore e dei soggetti più vulnerabili da una forma di "dipendenza socioeconomica con veri

e propri effetti patologici”. La *ratio* del provvedimento segue l’analogo divieto imposto da oltre mezzo secolo alla pubblicità sulle sigarette: sostanza assolutamente legale, ma con effetti indiscutibilmente nocivi. Che la pubblicità avesse un peso non indifferente nello spingere molti cittadini verso l’azzardo lo si legge anche in un documento parlamentare risalente al lontano 1997. “Nelle lotterie istantanee il giocatore è psicologicamente convinto di essere il protagonista esclusivo del gioco, in quanto nel tempo che intercorre tra l’acquisto del biglietto, l’operazione di abrasione della zona occultata egli viene a conoscenza dell’esito della giocata, escludendo qualsiasi intervento di altri soggetti, cioè il rituale della lotteria. Inoltre, alle basi delle regole del gioco ed ai messaggi pubblicitari che ha recepito, ha acquisito la consapevolezza di avere una elevata probabilità di vincita e che il premio vinto, almeno fino ad un certo importo, gli sarà pagato immediatamente. Cioè, si passa dai pochi premi di grande entità alla frammentazione, alla polverizzazione nel payout di piccoli premi di esigua entità, che attivano, comunque, un meccanismo di gratificazione e, quindi, spingono a reiterare l’esperienza alla ricerca di una gratificazione successiva”¹⁰.

In poche righe c’è un trattato su come i Gratta e Vinci riescano a fidelizzare il consumatore anche grazie all’aiuto di messaggi pubblicitari da cui avrebbe “acquisito la consapevolezza dell’elevata probabilità di vincita”. Una consapevolezza profondamente pericolosa, oltre che assolutamente falsa: statisticamente è più probabile essere colpiti da un fulmine (una possibilità su 300mila all’anno) che vincere 10.000 euro ad una Lotteria istantanea come il Miliardario (un biglietto vincente di questa entità ogni 333.333)¹¹.

L’AGCOM, per venire incontro alle richieste degli operatori, ha elaborato delle linee guida sulle modalità attuative del divieto¹², che contiene alcune necessarie precisazioni in merito ai confini, talvolta labili, tra informazione e pubblicità.

Allo stesso tempo però sono state concesse alcune deroghe la cui *ratio* è difficile da cogliere. Vengono infatti consentiti i “servizi informativi di comparazione di quote o offerte commerciali dei diversi competitors”, vale a dire i cd. “spazi quote”, le rubriche ospitate dai programmi televisivi o web sportivi che indicano le quote offerte dai bookmaker. Scelta discutibile, perché chiunque voglia esercitare il proprio diritto di giocare d’azzardo ha a disposizione infiniti strumenti e spazi per conoscere e comparare quote e offerte commerciali legali, senza la necessità di “promuovere” ulteriormente queste informazioni in programmi sportivi. Viene permessa inoltre la “mera esposizione delle vincite” realizzate

presso un punto vendita se effettuata con “modalità, anche grafiche e dimensionali, tali da non configurare una forma di induzione al gioco a pagamento”. Il riferimento è a quei cartelli con scritto “qui vinti X euro” che campeggiano per anni sulla testa degli esercenti, quasi ad indicare che si tratta di un luogo “baciato dalla fortuna”. Se tale esposizione fosse realmente a scopo informativo, accanto alle vincite dovrebbe essere ben visibile il computo delle perdite fatte registrare dai giocatori in quel punto vendita...

L'APPLICATIVO SMART PER I COMUNI

Come si vedrà più nel dettaglio nel capitolo 5, i primi a tentare di arginare le ricadute nefaste innescate dall'estesa offerta di azzardo sono state Regioni ed Enti locali. In particolare i Comuni, attraverso ordinanze dei Sindaci, hanno iniziato a emanare provvedimenti di limitazione degli orari in cui sale da gioco ed esercizi commerciali, in possesso di apparecchi da intrattenimento, possono rendere fruibile l'accesso a tali tipologie di gioco. Data la capillare diffusione dei punti vendita sui territori, gli Enti locali si sono spesso trovati in difficoltà sul fronte dei controlli per il rispetto di tali limitazioni. E qui è arrivato un importante aiuto da parte dello Stato.

Con il comma 569 della legge di Bilancio 2019 (la n.145 del 30 dicembre 2018), il Parlamento ha stabilito che “al fine di rendere effettive le norme degli Enti locali che disciplinano l'orario di funzionamento degli apparecchi”, a partire dal 1° luglio 2019 Comuni ed Enti locali potranno rivolgersi all'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli per verificare l'effettiva applicazione delle ordinanze emanate sulle limitazioni degli orari da gioco relative agli apparecchi da intrattenimento. Una possibilità al momento limitata alla sole Videolottery (VLT), mentre per quanto concerne le slot machine (AWP), la disposizione è rimandata all'effettiva introduzione delle AWPR, a controllo remoto.

Il Comune, attraverso l'applicativo denominato SMART (Statistica e Monitoraggio della Raccolta Territoriale)¹³, può inserire i dati delle proprie ordinanze e regolamenti - che prevedono lo spegnimento degli apparecchi in determinate fasce orarie - ricevendo segnalazioni sulle sale da gioco, gli esercizi commerciali e sui singoli apparecchi che hanno violato le restrizioni. Inoltre SMART rappresenta altre due categorie di informazioni: i volumi di gioco su rete fisica e i punti vendita, quest'ultimi visualizzabili attraverso una rappresentazione cartografica.

Un'ulteriore funzione consente la visualizzazione delle mappe in cui sono evidenziati - o possono essere integrati se non presenti - i POI (Point of Interest). Un supporto utile per tracciare le attività già presenti

e quelle che richiedono un'autorizzazione ad esercitare, in relazione alle distanze minime dai luoghi sensibili. Le mappe infatti possono indicare scuole, ospedali e luoghi di culto, oltre ai luoghi privati attivi come esercizi che ospitano AWP, sale VLT, sale scommesse, sale Bingo. Anche SMART è stato osteggiato da alcuni concessionari di gioco, i cui ricorsi sono stato respinti dai giudici amministrativi¹⁴.

L'applicativo è uno strumento molto utile ma che deve ancora trovare piena attuazione. Sia perché non sempre i Comuni sono stati informati della sua esistenza e formati sul suo utilizzo ma anche per le continue proroghe che hanno ritardato lo sbarco in Italia delle nuove slot machine a controllo remoto (AWPR), escludendo per il momento le attuali slot machine (AWP) dal monitoraggio garantito da SMART.

ASPETTANDO GODOT: LA LEGGE DI RIORDINO NAZIONALE

Per quanto assurdo possa sembrare, un comparto economico che garantisce a Stato e imprese ricavi per 20 miliardi di euro l'anno, non è di fatto inquadrato in una legge di riferimento. Come già accennato, la regolamentazione del gioco si limita a distinguere i giochi vietati da quelli consentiti. Per questi ultimi occorre ottenere un'apposita concessione o autorizzazione.

Quando Regioni ed Enti locali hanno iniziato a cercare di regolamentare il fenomeno, in base alle prerogative e ai limiti dettati dalla Costituzione, si è discusso della necessità di una legge quadro che disciplinasse il settore, al fine di rendere uniformi tutta una serie di iniziative e strumenti che a livello locale vengono utilizzati per limitare l'avanzata del gioco d'azzardo patologico. Un'armonizzazione necessaria per superare una situazione paradossale, definita da più parti "questione territoriale"¹⁵.

Da una parte c'è lo Stato, che spinge il gioco d'azzardo sui territori e affida concessioni e licenze al settore privato. Dall'altro Regioni e Comuni che frenano e impongono limiti sull'accesso, perché in prima linea nel dover gestire le ricadute e i problemi connessi all'abuso. Nel mezzo concessionari, gestori ed esercenti che presentano ricorsi su ricorsi contro leggi regionali e ordinanze locali, poiché lo Stato si guarda bene dall'intervenire per mettere ordine e fissare i classici puntini sulle *i*.

A dire il vero Stato e Regioni avevano discusso del tema per oltre un anno, attorno al tavolo della Conferenza Unificata¹⁶. Le discussioni avevano prodotto un'Intesa, raggiunta il 7 settembre 2017, che avrebbe dovuto rappresentare base e trampolino di lancio per la definizione di una legge di riordino del comparto.

Da allora si è mosso molto poco. Solo alcune parti di quell'accordo sono state rese operative, tra cui: 1) il taglio del 35% del numero di slot

machine presenti sul territorio nazionale; 2) la messa a disposizione ai Comuni dei dati sui volumi di gioco, compresi nell'applicativo SMART; 3) il divieto di pubblicità che nell'Intesa era declinato sotto generica dicitura “drastica riduzione degli spazi pubblicitari”. Purtroppo sono state lasciate sul tavolo le questioni più scottanti, tra cui la riduzione complessiva dell'offerta di gioco e la redistribuzione dei punti vendita, anche tenendo conto delle esperienze, dei dati e del know-how accumulato in merito da Regioni ed Enti locali.

Il Decreto Dignità del 2018 prevedeva un impegno formale da parte del governo a presentare una legge di riordino entro sei mesi. Passato un anno e cambiata maggioranza di governo, analoghi impegni sono stati presi a mezzo stampa da esponenti dell'esecutivo o attraverso i vari Documenti di Economia e Finanza (DEF), anche durante la seconda ondata del Covid¹⁷.

IL NUOVO BANDO PER LE CONCESSIONI

Prima che la pandemia congelasse le nostre vite e ogni possibile decisione politica sul comparto azzardo, la legge n.160 del 2019 aveva provato ad affrontare il tema delle nuove concessioni, senza però passare da una legge di riordino vera e propria. Il Comma 727 prevedeva che “entro il 31 dicembre 2020” fosse indetta gara per affidare le seguenti concessioni:

- 200mila slot machine di nuova generazione (AWPR);
- 50mila Videolottery (VLT);
- 35mila diritti per l'esercizio di punti vendita presso bar e tabacchi, in cui è possibile collocare le slot machine;
- 2.500 diritti per l'esercizio di sale in cui è possibile collocare gli apparecchi AWPR e VLT;
- 40 diritti per poter offrire gioco a distanza (cd. “gioco on line”).

In pratica si ridisegna un'importante porzione dell'offerta di gioco per gli anni a venire: il 24% in meno di slot machine, il 12% in meno di VideoLottery, il 40% in meno di punti vendita con slot, il 50% in meno di sale slot e VLT, il 65% in meno di concessioni per il gioco on line.

Una scelta in chiaroscuro. L'aspetto positivo è una riduzione dell'offerta di azzardo con maggiore raccolta di denaro. Si interviene sui punti vendita (sale dedicate, bar e tabacchi che ospitano giochi di nuova generazione), nonché sul numero effettivo degli apparecchi da intrattenimento, anche se piuttosto timidamente nei confronti delle “intoccabili” VLT. Ma le concessioni prevedono per nove anni un'offerta di gioco comunque

molto estesa, con un rapporto slot/abitanti pari a 300. Il provvedimento d'altronde non prende in considerazione altri giochi come le Lotterie istantanee, comunque in grado di generare dipendenza e/o compulsività, con l'attuale concessione che scade nel lontano 2028. E, ancora una volta, non si affronta la "questione territoriale", preferendo imboccare una scorciatoia, l'ennesima, che lascia troppe domande senza risposta.

A scompaginare ulteriormente la situazione è arrivata la pandemia, che ha visto prorogare l'indizione dei bandi¹⁸. Proroga necessaria anche secondo il Direttore dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, Marcello Minenna: "Oggi l'80% dei punti gioco è sotto governance di un regime concessorio non in linea con le normative degli Enti locali. Ci troviamo nella circostanza che una concessione scade e non possiamo emanare un bando. Occorre ridefinire un assetto normativo, scrivere un testo unico sui giochi, per effettuare quelle attività di gara necessarie alla ripartenza ordinata del sistema, fondamentale per garantire il gettito erariale¹⁹".

Note

1. Si veda "L'evoluzione del consumo di gioco e l'effetto sul gettito erariale", Lose For Life - Come salvare un Paese in overdose da gioco d'azzardo, Altreconomia 2017

2. Appartengono a questa categoria i cd. "Apparecchi da intrattenimento" (AWP e VLT), i cd. Giochi di abilità a distanza e i Giochi di carte e giochi di sorte a quota fissa (Poker cash e i giochi da casinò)

3. Il PREU è l'imposta versata allo Stato sugli apparecchi da intrattenimento in modo proporzionale alle somme giocate e ad alcune vincite

4. Nel 2012 viene emanato il Decreto Balduzzi (legge n.189 del 2012) che prevede l'aggiornamento dei Livelli Essenziali di Assistenza (LEA), introduce primi divieti sulla pubblicità, istituisce un Osservatorio per valutare le misure più efficaci per contrastare la diffusione del gioco d'azzardo e il fenomeno della dipendenza grave

5. Si veda la legge di Bilancio 2019 (n.145 del 2018) e quella del 2020 (n.160 del 2019)

6. <https://www.lotteriedegliscontrini.gov.it/portale/>

7. Previsto dalla Legge di Stabilità 2016 (n.208 del 2015) e reso operativo fra il 2017 e il 2018

8. Si veda il capitolo 1

9. Evoluzione delle AWP, i nuovi apparecchi useranno tecniche più evolute per garantire la loro inalterabilità e la rilevazione di tentativi di manomissione, attraverso l'associazione tra ciascuna scheda di gioco e le periferiche dell'apparecchio, oltre che la cifratura delle informazioni trasmesse dalla scheda di gioco alla rete telematica dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli. In base alla legge n.160 del 2019 le autorizzazioni per le attuali slot machine (AWP) non potranno essere più rilasciate "decorsi nove mesi" dalla data di pubblicazione del decreto ministeriale recante le regole tecniche di produzione dei nuovi apparecchi AWPR. La dismissione degli attuali apparecchi AWP è fissata al dodicesimo mese successivo alla data di pubblicazione del decreto sopra citato

10. Relazione sullo svolgimento delle Lotterie nazionali (anni 1993-1996) presentata dal Ministro delle Finanze e trasmessa alle Camere il 23 maggio 1997

11. <https://www.lottomaticaitalia.it/it/prodotti/gratta-e-vinci/classico/il-miliardario>

12. Delibera n. 132 del 18 aprile 2019

13. Il 31 maggio 2019 l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli ha pubblicato una Determinazione sulle modalità tecniche di abilitazione e

di accesso all'applicativo. Il 26 novembre 2019 è stato emanato un comunicato con annessa Guida Operativa. Per ulteriori dettagli: <https://www.adm.gov.it/portale/smart>

14. Si vedano sentenze Tar Lazio n.1008/2020 e 2989/2020

15. Si veda capitolo 4

16. La Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano è istituita, con D.P.C.M. del 12 ottobre 1983, quale apposita sede collegiale utile a favorire la cooperazione tra l'attività dello Stato e quella delle Regioni e delle Province autonome e si riunisce, di norma, con cadenza quindicinale. Essa rappresenta la sede privilegiata della negoziazione politica tra le Amministrazioni centrali e quelle regionali, la sede in cui il Governo acquisisce l'avviso delle Regioni in relazione agli indirizzi governativi di politica generale incidenti nelle materie di competenza regionale

17. La nota di aggiornamento al Documento di Economia e Finanza (DEF) 2020 prevede fra i Disegni di Legge collegati alla decisione di bilancio una voce che recita "DDL riordino settore giochi"

18. Per effetto dell'emergenza legata al Covid-19 il cd. Decreto Cura Italia (n.18 del 2020) ha disposto (articolo 69) la proroga dei termini per l'indizione, da parte dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, della gara per le concessioni in materia di apparecchi da intrattenimento e gioco a distanza, la proroga dei termini per l'indizione di gare per le scommesse e il Bingo, del termine per la sostituzione degli apparecchi da gioco e per l'entrata in vigore del Registro unico degli operatori del gioco pubblico. La Legge di Bilancio 2021 (n.178 del 30 dicembre 2020) proroga le concessioni delle sale Bingo al 31 marzo 2023 (articolo 1, comma 1130). Sempre per effetto dell'emergenza Covid-19 il cd. Decreto Agosto (n.104 del 2020) ha disposto (articolo 101) la proroga dei termini degli adempimenti tecnico-organizzativi ed economici previsti dall'aggiudicazione della gara indetta per la concessione della gestione dei giochi numerici a totalizzatore nazionale

19. Audizione in Commissione Finanze al Senato sugli sviluppi della politica fiscale, le linee generali e gli obiettivi della gestione tributaria, 22 ottobre 2020



CAPITOLO 3

GLI INTERESSI IN GIOCO: PROBLEMI REALI E FALSI MITI



CONSUMI D'AZZARDO VS CONSUMI REALI

In tema di azzardo si “gioca” spesso sui numeri, in particolare tra Raccolta (il numero complessivo delle giocate, del denaro scommesso o puntato) e Spesa (l'effettiva perdita, ovvero la differenza tra Raccolta e Vincite). Si tratta di due dati estremamente indicativi, ma per motivi diversi.

La Raccolta è un termometro della febbre d'azzardo che brucia nel Paese. 110 miliardi di euro sono una cifra enorme, corrispondente al fabbisogno del servizio sanitario nazionale, fissato per il triennio 2019-2021 in 114 miliardi di euro¹. È un indicatore di malessere: migliaia di persone, ogni ora della giornata, investono non sulle loro capacità o competenze, ma sulla fortuna.

La Spesa quantifica il danno causato alle tasche dei cittadini/consumatori. Un dato che si è stabilizzato negli ultimi anni in poco più di 19 miliardi di euro. Per intenderci: con i soldi persi ogni anno dai cittadini si potrebbe finanziare, in un decennio, un nuovo Recovery Fund. La Spesa del 2019 pone l'azienda “Azzardo Spa” al quarto posto per fatturato in Italia, dietro solo ad Eni, Enel ed FCA.

Proviamo a tarare questo dato sul singolo giocatore. Chi minimizza il problema sostiene che le perdite dei giocatori sono tutto sommato accettabili, perché equivalgono “al costo di un caffè al giorno”. Un dato che si ottiene dividendo la Spesa annuale per il numero dei residenti in Italia, neonati compresi.

Ma se dividiamo la Spesa annuale per il totale dei giocatori effettivi in Italia - circa 18,4 milioni secondo l'Istituto Superiore di Sanità -, si ottengono perdite annuali per 1.054 euro, circa 88 euro al mese per ogni singolo giocatore. Nel 2019, su 14 mensilità di stipendio, il percepito medio netto di un operaio è stato di 1.364 euro, quello di un impiegato 1.561 euro². Se prendiamo i dati relativi ai consumi e osserviamo i vari capitoli di spesa, notiamo che mensilmente si perde in azzardo quanto una singola persona spende, nello stesso periodo, per l'acquisto di carni (59 euro) e frutta (30 euro)³. Con buona pace del "caffè al giorno".

IL GIOCO MINORILE

Una piaga, così può essere definito il gioco minorile in Italia. Vietato per legge, ma praticato nella realtà. Le ricerche in tal senso sono diverse e accreditate.

"I ragazzi sono tutt'altro che vaccinati rispetto ai pericoli dell'azzardo e manifestano atteggiamenti di eccessiva fiducia nelle proprie capacità di controllo rispetto all'impulso del gioco. L'azzardo viaggia per loro sulle onde degli smartphone, oggetto feticcio per i ragazzi e non solo per loro"⁴. "Colpisce la pervasività, per così dire, la familiarità del gioco d'azzardo tra i giovanissimi: si potrebbe sintetizzare dicendo che tutti conoscono tutto, per esprimere il concetto che sono conosciute sia forme d'azzardo che provengono dalla tradizione - ad esempio il Lotto -, sia forme come le Slot machine che appartengono ad abitudini di consumo relativamente recenti nel nostro Paese [...] Quasi che il vero modello che si è prepotentemente affermato tra i giovanissimi fosse non tanto questo o quel tipo di gioco, ma la predisposizione stessa all'azzardo, la ricerca della 'vittoria facile'. È l'alea, il rischio il valore che si è diffuso pericolosamente tra i minorenni e certamente tale valore non si limita ad esercitare la sua influenza solo nel campo del gioco, ma, come dimostrano alcune recentissime e autorevoli indagini in altri settori, permea anche altri aspetti dell'esistenza dei giovanissimi - le droghe, le 'sperimentazioni affettive', i comportamenti alimentari estremizzati al fine di ottenere risultati estetici, la chirurgia estetica, il ricorso a caratterizzazioni del proprio corpo inusitate come i tatuaggi total body -. Resta la domanda se tale comportamento 'a rischio' si sia diffuso indipendentemente dal gioco d'azzardo o se proprio il gioco d'azzardo abbia contribuito abbondantemente a diffonderlo"⁵.

Sempre nel 2018 è stato pubblicato il Rapporto "Consumi d'azzardo"⁶, che analizza soprattutto la fascia d'età fra i 15 e i 19 anni. Due evidenze da sottolineare, fra i molti spunti offerti: 1) il 51,3% dei giocatori adole-

scenti è convinto che sia possibile diventare ricchi se si è bravi al gioco; 2) Il 10,8% degli studenti ignora che è illegale giocare per gli under 18 e sembra che 580.000 studenti minorenni abbiano giocato d'azzardo nel corso del 2017. La facilità di accesso ai luoghi di gioco è confermata dal dato che solo il 27,1% ha avuto problemi a giocare d'azzardo in luoghi pubblici perché minorenne.

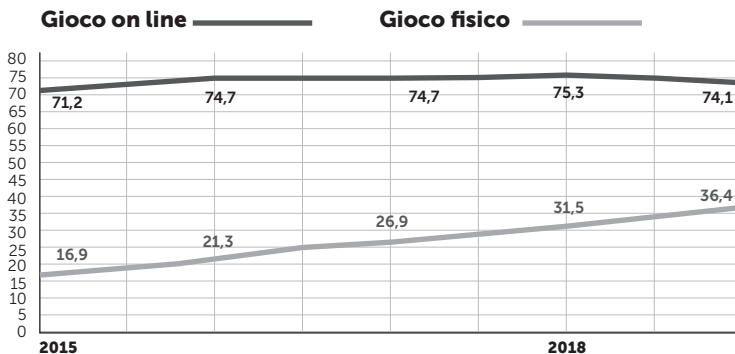
L'altissimo dato di minorenni che accedono all'azzardo è confermato dal successivo studio dell'Istituto Superiore di Sanità⁷. 673mila adolescenti della fascia d'età 14-17 anni avrebbero avuto accesso al gioco d'azzardo legale. Un 14enne su 4 (il 24%) ha dichiarato di aver giocato almeno una volta. Percentuale che arriva al 35% tra i 17enni. Giocano molto di più i ragazzi (486mila) rispetto alle ragazze (187mila). Il fenomeno è più presente al Sud (36,3% della fascia d'età nell'area geografica) e nelle Isole (29,9%). Seguono Centro (27,3%), Nord-Ovest (25,8%) e Nord-Est (20,2%). A cosa giocano? Prevalentemente Lotterie istantanee, scommesse sportive e virtuali, slot machine. Notevole la percentuale (10%, pari a 68.850) di giocatori problematici tra gli studenti, a cui si aggiungono altri 80mila ritenuti "a rischio". La maggiore percentuale di problematici si concentra anche in questo caso al Sud e nelle Isole. Come negli adulti, anche nella fascia d'età 14-17 anni, si riscontra un'associazione tra comportamento di gioco e stili di vita non salutari - fumo, consumo di alcool e altre sostanze -. Altro aspetto estremamente allarmante è l'età di iniziazione al gioco: tra i problematici il 40% ha cominciato ad accedere all'azzardo tra i 9 e i 12 anni. Sempre tra i problematici il 34% ha scelto di giocare in base ad una pubblicità vista o sentita.

Queste ricerche descrivono una necessità impellente: agire su formazione e informazione. Troppi sono i danni inferti alle giovani generazioni dalla mancanza dell'una e dell'altra. Del resto gli adolescenti partono svantaggiati, essendo nati nell'era dell'azzardo. Non conoscono una società diversa, sono perfetti figli del loro tempo.

IL GIOCO ON LINE, QUESTO SCONOSCIUTO

Quando ci riferiamo al gioco d'azzardo legale in Italia, distinguiamo i canali di raccolta in fisico e telematico (mediante personal computer, smartphone, tablet etc.).

Nel quinquennio 2015-2019, a fronte di un aumento di appena il 4% del giocato su rete fisica, la raccolta on line è più che raddoppiata, facendo segnare un incremento del 115%. È cambiata notevolmente anche l'incidenza dell'on line sulla Raccolta complessiva: dal 19% del 2015 al 33% del 2019. L'on line dunque non è solo il futuro del gioco d'azzardo, ma è già a tutti gli effetti il suo presente.



CANALI DI RACCOLTA TELEMATICI - 2019

Tipo Gioco	Giocato Telematico	Vincita Telematico
Betting Exchange	1.694.888.857,34	1.686.012.684,36
Big	35.755,00	26.411,10
Bingo	153.888.187,59	119.084.465,12
Concorsi Pronostici Sportivi	757.555,50	875.093,00
Eurojackpot	1.382.316,00	288.703,00
Giochi di Abilità	26.328.897.797,88	25.350.716.169,10
Ippica Nazionale	15.439.181,75	10.361.925,12
Lotterie Istantanee Telematiche	40.414.726,00	33.262.724,00
Lotterie Telematiche Tradizionali	58.545,00	0,00
Lotto	119.667.683,00	89.930.032,44
PlaySix	20.487,00	10.775,86
Scosse Ippiche In Agenzia	75.582.137,00	62.548.407,33
Scosse Sportive a Quota Fissa	7.717.108.636,05	6.991.498.775,56
Scosse Virtuali	214.435.648,05	184.685.660,25
Superenalotto	34.388.225,50	15.807.601,39
V7	316,50	5,06
Winforlife	3.116.676,00	1.641.213,82
Generale - Totale	36.400.082.731,16	34.546.750.646,51

Tipo Gioco	Erario Telematico	Speso Telematico
Betting Exchange	1.831.478,27	8.876.172,98
Big	3.513,00	9.343,90
Bingo	10.894.043,71	34.803.722,47
Concorsi Pronostici Sportivi	105.314,99	-117.537,50
Eurojackpot	529.012,35	1.093.613,00
Giochi di Abilità	243.982.778,63	978.181.628,78
Ippica Nazionale	926.350,91	5.077.256,63
Lotterie Istantanee Telematiche	2.342.655,11	7.152.002,00
Lotterie Telematiche Tradizionali	24.960,29	58.545,00
Lotto	12.399.892,64	29.737.650,56
PlaySix	3.530,12	9.711,14
Scosse Ippiche In Agenzia	2.166.160,39	13.033.729,67
Scosse Sportive a Quota Fissa	174.146.366,52	725.609.860,49
Scosse Virtuali	6.544.997,32	29.749.987,80
Superenalotto	13.795.678,45	18.580.624,11
V7	47,48	311,44
Winforlife	725.368,05	1.475.462,18
Generale - Totale	470.422.148,21	1.853.332.084,65

I giochi normalmente disponibili su rete fisica - slot, lotterie istantanee, scommesse, giochi ad estrazione - sono disponibili anche on line.

La tabella nella pagina precedente elenca i canali di raccolta telematici nel 2019. Dai cd. "giochi di abilità" o *skill games* - tra cui i principali giochi da casinò, ivi compresi poker e slot machine - e dalle "Scommesse sportive a Quota Fissa" scaturisce oltre il 90% della Raccolta on line.

Il virtuale, già prima del Covid-19, non subiva le limitazioni imposte al gioco fisico, quali chiusure notturne, distanziometri regionali e ordinanze dei Comuni. Inoltre, tanto la prevenzione che la repressione del gioco illegale risulta piuttosto complessa.

Prendendo in prestito le parole utilizzate degli esperti di Taxi 1729⁸, "on line non è un gioco, on line è un mondo"⁹. Sconosciuto ai più, aggiungiamo noi.

A fronte di circa 400 siti legali - con regolare concessione statale - nel solo 2019 ne sono stati bloccati 1.037 illegali (con oltre 144 milioni di tentativi di accesso). Se prendiamo in considerazione il periodo 2013-2019 i siti irregolari inibiti sono stati circa 4.749¹⁰. Dati che comunicano un pericolo: in mancanza di informazioni su come riconoscere un sito di gioco legale, diventa più facile imbattersi in uno illegale.

L'ampiezza dell'offerta legale, associata alla vastità e all'incontrollabilità della Rete, ha spinto le organizzazioni criminali, soprattutto di stampo mafioso, a ricercare la collaborazione di figure in grado di realizzare e gestire siti internet che non rispettano le prescrizioni dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, i cui server sono spesso posti in Paesi off-shore o a fiscalità privilegiata, il più delle volte maldisposti ad offrire forme di collaborazione alle forze di polizia e alla magistratura.

Parliamo di gioco clandestino, senza controllo, in cui circola illegalmente (e viene riciclato) un enorme flusso di denaro, i cui movimenti sono estremamente complessi da tracciare in fase di indagine. L'Unità di Informazione Finanziaria di Banca d'Italia ha ricevuto, nel biennio 2018-2019¹¹, 4.337 segnalazioni di operazioni sospette¹² provenienti da operatori di gioco on line.

"Il bottino accumulato dalle mafie e dai gruppi criminali che lucrano sull'azzardo on line è cospicuo: le stime della Guardia di finanza, sulla base di alcune indagini, valutano in 4,5 miliardi di euro il volume di giocate raccolte con meccanismi di frode sulle scommesse via web. Denaro sporco e sonante, non certo sepolto in una caverna come le leggendarie ricchezze di Alì Babà, ma appoggiato su conti cifrati in banche estere e poi lavato e reinvestito in case di lusso, proprietà e titoli azionari. Dove? Spesso a due passi dall'Italia, in nazioni soggette alla legislazione dell'Unione Europea, come Austria e Germania, oltre che a

Malta e nei soliti paradisi fiscali¹³. Il canale telematico è anche uno sfogo del gioco minorile, poiché i siti web irregolari in genere non pongono filtri per l'accesso ai minorenni, oltre a non garantire la sicurezza dei dati personali (furto di identità) e finanziari (carte di credito), e a non rispettare il *payout*¹⁴ sui diversi tipi di gioco.

Diventa fondamentale non solo un'opera di formazione sui rischi connessi all'abuso di azzardo, quanto una campagna informativa su elementi basilari, come ad esempio riconoscere un sito di gioco legale: verificando la presenza del logo dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, accertando l'esistenza di una regolare autorizzazione sul sito dell'Agenzia, assicurandosi che non sia presente nella lista dei siti inibiti¹⁵.

Inoltre un sito legale deve richiedere un documento e il codice fiscale al momento della registrazione, per verificare tra le altre cose se si è in possesso della maggiore età.

Va infine ricordato che, allo scopo di preservare la propria salute e le proprie finanze, qualora l'azzardo non fosse più un gioco ma stesse diventando una necessità, e quindi un problema, ogni giocatore ha per un periodo prefissato (fino 90 giorni), oppure a tempo indeterminato, la possibilità di autoescludersi dalla possibilità di puntare d'azzardo. Nel corso di questo periodo il giocatore non può effettuare scommesse o altri giochi a distanza sui propri conti di gioco aperti e non può aprirne di nuovi. In caso di autoesclusione a tempo indeterminato il giocatore potrà chiedere la revoca solo dopo sei mesi, mentre in caso di autoesclusione per un periodo prefissato la riattivazione sarà automatica allo scadere del termine¹⁶.

PROIBIZIONISMO VS. LEGALIZZAZIONE?

Fin qui abbiamo analizzato, attraverso dati ufficiali, studi accreditati e rapporti istituzionali, in che modo "l'azzardato" ampliamento del settore legale abbia impattato sul nostro Paese, con ripercussioni il più delle volte evidenti in termini economici, sociali ma anche criminali. Qual è dunque una possibile alternativa? Tornare indietro di trent'anni? Nascondersi dietro al dito del proibizionismo?

Assolutamente no, benché sia questa l'accusa che alcune lobby muovono sia alle associazioni che si impegnano sui territori per far conoscere i pericoli dell'azzardo, che agli Enti locali che mirano a proteggere le fasce della popolazione più esposte. Il proibizionismo non è mai stata una richiesta all'ordine del giorno, e anche le leggi regionali più restrittive - come vedremo nel dettaglio nel capitolo 5 - non possono essere definite tali in alcun modo. Anche laddove gli strumenti normativi hanno

consentito una diminuzione dell'offerta (e di gioco effettivo), parlare di proibizionismo farà guadagnare qualche titolo sui giornali, ma non trova riscontro nella realtà.

Ciò che è stato condotto a livello locale è un tentativo di arginare lo tsunami azzardo. Tentativo che ha prodotto risultati importanti laddove, accanto alle normative e alle restrizioni, si è agito sul piano dell'informazione e della sensibilizzazione. Ma arginare la marea non significa riparare i danni già fatti. La mancanza di formazione sul gioco d'azzardo ha prodotto alterazioni profonde: nella convinzione che l'azzardo possa essere un'opportunità di soldi facili e non un rischio di perdere tutto, nella percezione che la compulsività sia un vizio, una scelta e non una dipendenza, nella considerazione che a finire nel tunnel siano solo determinate categorie sociali, nell'incapacità di distinguere tra gioco - ricreativo, sociale e senza vincite in denaro - e azzardo.

Non esistono rivoluzioni a costo zero. E questa specifica rivoluzione, che ha cambiato volto al nostro Paese, ha lasciato intorno a sé macerie. Una valida idea iniziale - la legalizzazione del settore per arginare le mafie e produrre gettito onesto - è stata subito stravolta. Inizialmente per colpa, per sottovalutazione. Poi è subentrato il dolo, quando l'attenzione dello Stato, nonostante le evidenze, è rimasta rivolta al solo gettito erariale, voltando le spalle ai cittadini.

Nel Paese in cui ogni confronto fra visioni diverse si trasforma rapidamente in uno scontro fra talebani, il gioco d'azzardo e gli interessi che vi ruotano attorno non potevano che finire nel medesimo tritacarne, nella semplificazione proibizionismo vs legalizzazione. Finendo per lasciare sullo sfondo, come sempre, la realtà delle cose.

Il proibizionismo non ha mai risolto nulla. A maggior ragione dopo che si è stimolata una domanda d'azzardo da 100 miliardi di euro e 18 milioni di giocatori. Sarebbe pura follia, un ulteriore regalo alla criminalità organizzata. Ma cosa sono 60mila punti vendita, 320mila apparecchi da intrattenimento ed un milione e mezzo di persone maggiorenni che in Italia "faticano a gestire il tempo e il denaro da dedicare al gioco d'azzardo", se non un'altra follia?

È eccessivo pretendere che il mondo dell'informazione racconti le storie di migliaia di persone che si sono rovinate con l'azzardo, tralasciando per un attimo gli isolatissimi fortunati che intascano la singola vincita miliardaria? È così ridicolo pensare che nel nostro Paese, con un'economia non osservata a 12 cifre¹⁷, i governi possano ricavare gettito dal contrasto all'evasione fiscale, alla corruzione, al malaffare mafioso, piuttosto che dalle tasche dei cittadini/consumatori/dipendenti da

azzardo? È davvero impensabile che l'Italia, nel prendere coscienza dei propri errori, possa tornare sui suoi passi senza ricominciare dal punto di partenza?

Tra due sponde opposte c'è un mare da navigare, in cui le esigenze di bilancio del nostro Paese e la tutela di un comparto economico come quello dell'azzardo, che garantisce lavoro a migliaia di persone, possono incontrare il diritto alla salute dei cittadini.

Per unire queste due sponde, forse non così lontane, è necessaria una guida: si chiama volontà politica.

Note

1. Art. 1, comma 514, della legge di bilancio 2019 (L. n. 145/2018)

2. Jp Salary Outlook, l'analisi condotta dal portale Jobpricing in collaborazione con Infojobs che fotografa il mercato delle retribuzioni nel nostro Paese

3. Spese per consumi delle famiglie (ISTAT 2019). Spesa media mensile per numero di componenti

4. Adolescenti e azzardo: cresceranno dipendenti? Rapporto di ricerca della Caritas Diocesana di Roma su un campione di 1600 ragazzi tra i 13 e i 17 anni, 2018

5. ibidem

6. Realizzato dal Reparto di epidemiologia e ricerca sui servizi sanitari dell'Istituto di fisiologia clinica del Consiglio nazionale delle ricerche di Pisa (Ifc-Cnr)

7. Il gioco d'azzardo in Italia, ricerca presentata il 18 ottobre 2018

8. Società di comunicazione e formazione scientifica con sede a Torino

9. Si veda la trasmissione Presa Diretta, intitolata "Vizio di Stato", andata in onda su Raitre il 30 settembre 2019

10. Libro Blu 2019, Agenzia delle Dogane e dei Monopoli

11. Rapporti annuali dell'Unità di Informazione Finanziaria

12. La normativa obbliga determinati soggetti

- banche, professionisti ed altri operatori a cui vengono richieste movimentazioni di denaro - a comunicare all'Unità di Informazione Finanziaria (UIF) della Banca d'Italia le operazioni che potrebbero celare forme di riciclaggio di denaro, finanziamento del terrorismo e l'uso di fondi provenienti da un'attività illecita. La UIF, una volta ricevuta la segnalazione di operazione sospetta (SOS), ne valuta la rilevanza e la trasmette eventualmente agli organi investigativi e all'autorità giudiziaria

13. L'analisi emerge da un dossier della Guardia di Finanza, le cui risultanze sono state pubblicate sul quotidiano Avvenire il 26 aprile 2019

14. È il calcolo percentuale di vincita di un determinato gioco. Un payout al 90% significa che, statisticamente, ogni 100 euro puntati, l'apparecchiatura o il gioco ne restituisce 90

15. Si veda il Vademecum sul gioco on line di Avviso Pubblico, pubblicato nell'aprile del 2020 e disponibile sul sito dell'Associazione

16. Per ulteriori informazioni è possibile consultare la pagina apposita sul sito dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli: <https://www.adm.gov.it/portale/autoesclusione-dal-gioco-a-distanza-giochi>

17. Nel 2018 il valore aggiunto generato dall'economia non osservata, ovvero dalla somma di economia sommersa e attività illegali, si è attestato a poco più di 211 miliardi di euro

CAPITOLO 4

IL SECONDO AFFARE DOPO LA DROGA

ALLE MAFIE PIACE L'AZZARDO



GLI INTERESSI MAFIOSI NEL SETTORE DEL GAMBLING

L'interesse delle mafie verso il controllo e la gestione del mondo dei giochi d'azzardo, come già evidenziato nei precedenti capitoli, non è mai stata una notizia. L'attenzione crescente dei clan verso il settore del *gambling* è, infatti, iniziata più di un secolo fa.

Già nei rapporti di polizia dell'800 c'è traccia della gestione del lotto clandestino e del gioco d'azzardo da parte della camorra, prima su tutte ad aver intuito i grandi affari che si potevano generare da questo redditizio comparto. Ma se una volta le mafie si limitavano a gestire le bische clandestine e le scommesse illegali, le attività investigative di questi ultimi vent'anni restituiscono, in maniera evidente, la permeabilità degli interessi criminali nel settore legale dei giochi e delle scommesse. A tal punto che la DIA, nella sua relazione relativa al II semestre 2019, ha dedicato un intero capitolo al rapporto "Mafia e Giochi". Dalla Relazione emerge come, in alcune aree del nostro Paese, per esempio nel territorio calabrese, non sia possibile accedere al mercato dei giochi e delle scommesse senza il preventivo accordo con i sodalizi criminali che ne detengono il controllo².

Le consorterie mafiose hanno percepito l'elevata dimensione economica del mondo dei giochi e delle scommesse prodotta dal circuito legale a partire dagli anni 2000, quando la tradizionale offerta, prima limitata alle storiche schedine del totocalcio, del totip e delle grandi lotterie nazionali, è diventata molto più ampia e complessa, allargandosi a

nuovi segmenti, come le scommesse sportive a quota fissa, le scommesse ippiche, le sale bingo, le slot machine.

L'anno della vera svolta è stato il 2003 ovvero quando il "Legislatore nazionale, in considerazione del dilagante fenomeno dell'illegalità nel settore è intervenuto, da un lato, puntando ad incrementare la deterrenza dell'azione di controllo sulle fasi e su tutta la filiera degli operatori di gioco e, dall'altro, a rendere più competitivo il sistema legale rispetto a quello illegale³".

Si decise pertanto di incrementare il ritorno economico delle giocate prevedendo parametri di vincita adeguati agli standard europei e quindi più alti rispetto a prima. Un adeguamento che ha portato ad un incisivo incremento della raccolta fino ad attestarsi, in Italia, nel solo anno 2019, ad un ammontare delle giocate complessive (fisiche e telematiche) pari a più di 110 miliardi di euro, con riferimento alla sola parte emersa del fenomeno.

Le organizzazioni mafiose, in questo ampio mercato, si muovono secondo due direttrici:

- da un lato gestendo, come hanno sempre fatto, il gioco d'azzardo illegale le cui prospettive sono andate ancora di più allargandosi con l'offerta del gioco on line;
- dall'altro contaminando il mercato del gioco e delle scommesse legali.

L'intera filiera dell'azzardo risulta così permeabile alla criminalità, fatto che pone un problema molto serio in termini di sicurezza e stabilità nazionale, oltre che territoriale⁴.

COME AGISCONO LE MAFIE NEL MERCATO ILLEGALE CONNESSO AL GIOCO

Le numerose indagini di questi ultimi anni dimostrano come l'infiltrazione nel settore illegale del gioco d'azzardo appartenga indistintamente a tutte le mafie, che operano spesso in sinergia, per massimizzare i profitti, stringendo veri e propri patti criminali. Il considerevole volume d'affari legato alla gestione del settore del *gambling* comporta, infatti, una convergenza di interessi e saldature tra le diverse organizzazioni mafiose, alla ricerca di costanti e proficue relazioni di scambio finalizzate a penetrare sempre di più l'economia sana.

Quello del gioco, settore caratterizzato da una normativa incompleta e in evoluzione, risulta essere uno dei mercati più floridi per le mafie da cui possono derivare introiti ingenti e attraverso il quale possono essere facilmente riciclate e investite elevatissime somme di denaro. A fronte dei rilevanti introiti economici bisogna, inoltre, sottolineare come in

tale settore l'accertamento delle condotte illegali è alquanto complesso e le conseguenze giudiziarie risultano piuttosto contenute, in ragione di un sistema sanzionatorio che prevede l'applicazione di pene non elevate (a differenza, ad esempio, della normativa sul traffico di stupefacenti). Nel corso del tempo, le numerose indagini hanno messo in evidenza la volontà e la capacità delle organizzazioni criminali di inserirsi in una qualsiasi delle articolazioni della filiera del gioco, in tutto il territorio nazionale, contribuendo alla diffusione di molteplici situazioni d'illegalità. Il rapporto annuale della Guardia di Finanza per il 2018 evidenzia, per esempio, come in oltre 7.922 interventi effettuati, siano state riscontrate 1.341 irregolarità - pari a quasi il 17% - accertando 2.056 violazioni e procedendo alla verbalizzazione di 15.322 soggetti. In tali occasioni sono stati sequestrati 1.394 apparecchi e congegni da divertimento e intrattenimento irregolari, in cui vengono ricompresi anche gli apparecchi terminali c.d. totem, nonché 1.263 punti clandestini di raccolta scommesse per complessivamente 462 milioni di euro di reddito non dichiarati al Fisco.

Nel 2017, l'allora comandante generale della Guardia di Finanza Giorgio Toschi, durante la seduta della Commissione Parlamentare che si occupa dell'Anagrafe tributaria, riferiva inoltre che "per la criminalità organizzata quello del gioco è uno dei settori in forte espansione per le proprie mire di riciclaggio di denaro e per l'alta remuneratività che lo caratterizza. [...] Negli ultimi due anni la Guardia di Finanza ha eseguito oltre 19mila interventi che hanno portato al sequestro di oltre 2mila apparecchi di gioco e 5mila postazioni per il gioco on line".

Non solo. Come evidenzia un Rapporto⁵ diffuso dal centro di ricerca di Transcrime "alcuni mercati illeciti non sono cruciali solo per gli elevati proventi che possono generare, ma anche perché facilitano altre attività criminali. Ad esempio, il gioco d'azzardo crea l'ambiente perfetto in cui può emergere la domanda di prestiti, facilitando così l'usura".

Le mafie, infatti, approfittano dei giocatori d'azzardo concedendo prestiti, a tassi usurari, a coloro che giocano e restano senza contanti, generando così un circolo vizioso in cui alla dipendenza da gioco si somma la dipendenza economica dai clan.

Altro metodo tradizionale utilizzato dai gruppi mafiosi è quello delle estorsioni, attraverso la tradizionale attività estorsiva, del tutto simile a quella esercitata per altre attività commerciali, ai danni delle società concessionarie, delle sale da gioco e degli esercizi commerciali⁶.

Altrettanto frequente è l'imposizione delle slot machine negli esercizi pubblici o, in alternativa, il consenso da parte di referenti dei clan a farle

installare da altri a fronte però del pagamento di una somma mensile per ogni apparecchio⁷. A tal proposito anche in una recente relazione della Corte dei Conti⁸ si legge che “la macro-categoria degli apparecchi da intrattenimento con vincita in denaro è quella maggiormente soggetta a fenomeni di evasione fiscale, gioco clandestino e riciclaggio”.

Tra le principali modalità di infiltrazione delle mafie nel gioco d'azzardo c'è sicuramente anche quella della gestione delle scommesse sportive e dei giochi on line, attraverso i c.d. Centri di Trasmissione Dati, su piattaforme dislocate all'estero. Si tratta di un circuito totalmente invisibile, in cui le società raccolgono puntate su giochi e scommesse, restando ignoti al Fisco⁹.

Il meccanismo è semplice: per realizzare affari milionari nel settore dei giochi basta stabilire la sede legale di una società in un paradiso fiscale e un server che raccoglie e gestisce le giocate in un Paese non collaborativo ai fini delle indagini di polizia. Un *modus operandi* che consente di realizzare importanti utili grazie ad una occulta stabile organizzazione dell'impresa sul territorio nazionale, la cui sede risulta solo formalmente collocata all'estero.

Nel luglio 2015, l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli ha oscurato 5.436 siti di scommesse non autorizzati. A dicembre 2018 i siti confluiti nella *black list* dell'Agenzia risultavano saliti a 8.009. Ma per migliaia di siti chiusi quasi altrettanti se ne riaprono generando così un circolo vizioso molto difficile da interrompere.

Questi siti illegali, inoltre, non dovendo contribuire all'imposizione fiscale, possono offrire ai giocatori quotazioni maggiori e vincite più alte ottenendo così, spesso, un maggior successo presso il pubblico rispetto ai siti legali.

IL GIRO D'AFFARI DEL MERCATO ILLEGALE: ALCUNE STIME

Come sottolinea anche la Direzione investigativa antimafia “era scontato - considerati i volumi, sempre crescenti, della domanda - che accanto all'offerta del gioco regolare controllato dallo Stato, le consorterie mafiose puntassero a sviluppare una filiera parallela, utile sia ad ottenere un nuovo canale da cui guadagnare alti profitti, sia per riciclare i capitali illegali”¹⁰.

Data la mancanza di dati e la sovrapposizione tra queste due dimensioni - gioco d'azzardo legale, paralegale e illegale - non è facile stimare il giro d'affari delle mafie derivante da questo mercato, anche perché ci troviamo di fronte a delle vere e proprie *holding* criminali che operano su scala internazionale.

Come riportato nel Rapporto Transcrime sopra citato esistono solo poche stime e la maggior parte si concentrano sul settore delle video-lotterie e dei giochi on line:

- Nel Regno Unito, per esempio, il valore aggiunto del gioco d'azzardo illegale ha accumulato 0,8 miliardi di sterline (1,1 miliardi di Euro) nel 1996, circa lo 0,1% del PIL¹¹;
- Nei Paesi Bassi il gioco d'azzardo illegale ha generato proventi per 130 milioni di Euro per i criminali nel 2003, circa lo 0,8% del PIL all'epoca¹²;

In Italia, Transcrime ha stimato introiti tra i 326 e i 533 milioni di Euro nel 2011, con quasi il 20% concentrato in Sicilia¹³.

Tracciare e quantificare tutte queste movimentazioni è, per ovvie ragioni, estremamente complicato ma per avere un'idea del volume di affari che genera per le mafie il mercato dell'azzardo illegale è sufficiente pensare all'entità dei patrimoni sequestrati ai referenti delle cosche. Siamo nell'ordine di decine, più spesso di centinaia di milioni di euro. Patrimoni che vengono reinvestiti e riciclati in tutta Italia e all'estero¹⁴. Il Procuratore antimafia e antiterrorismo, Federico Cafiero de Raho, nel corso di una recente presentazione dell'ultimo rapporto di Eurispes¹⁵, ha ricordato che pur non esistendo stime ufficiali sulle quote di mercato del gioco pubblico sottratte dalla criminalità organizzata, ci sono operazioni che lasciano evidenze ben precise. "In una sola operazione, coordinata dalla Dna, le Procure di Reggio Calabria, Catania e Bari, hanno sequestrato valori per circa 1 miliardo di euro. Senza considerare, poi, che queste e tutte le altre poste dell'illegale finiscono nei paradisi fiscali per poi ritornare 'sbiancati' nella Penisola o in altri Paesi europei, inquinando ulteriormente tanti settori dell'economia legale".

Occorre infine sottolineare che le organizzazioni criminali, oltre che infiltrarsi con metodi illegali nel settore legale, continuano a gestire le tradizionali bische clandestine e ad investire nell'organizzazione del totonero e nel lotto clandestino.

LE MAFIE NEL MERCATO LEGALE DEL GIOCO

Con il gioco d'azzardo le mafie dimostrano tutta la loro abilità nel saper gestire attività lecite e illecite, muovendosi tra legislazioni di diversi Paesi e sfruttando le falle di ognuno.

Le mafie sono state capaci di infiltrarsi in tutta la filiera del gioco d'azzardo legale, non solo per accumulare ingenti profitti ma anche per creare una rete funzionale al riciclaggio di capitali illeciti. Al punto

che il gioco d'azzardo lecito è diventato oggi uno dei principali canali di riciclaggio e di controllo del territorio da parte delle mafie.

Per rendersene conto basta leggere l'ultimo rapporto semestrale della DIA¹⁶ che rivela come “lo specifico comparto del *gaming* è stato al centro di più attività investigative, dimostrandosi, per le possibilità di riciclaggio e in quanto moltiplicatore di capitale, uno dei campi nel quale convergono i maggiori interessi criminali”.

Anche la UIF (Unità di Informazione finanziaria per l'Italia) nel suo ultimo rapporto¹⁷, osserva come le attività di riciclaggio realizzate attraverso operazioni di interscambio commerciale sono oggi al centro dell'attenzione di tutti i Paesi europei: “dagli scambi con controparti estere emerge che la criminalità organizzata è particolarmente attiva anche nella gestione di attività di gioco su scala transnazionale”. Il settore dei giochi e delle scommesse è tra “quelli esposti a significativi rischi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo. L'attenzione è rivolta sia ai servizi di gioco tradizionali (raccolta e gestione di scommesse, sale bingo, casinò, slot machine, lotterie, poker) sia a quelli prestati on line”.

Secondo il Rapporto UIF, “i principali metodi provengono da:

- a) infiltrazioni nella proprietà di esponenti della criminalità organizzata;
- b) manipolazione di partite per determinare il risultato e alterare le scommesse;
- c) acquisto di biglietti vincenti o realizzazione di scommesse sicure utilizzando diversi conti e puntando su ogni possibile risultato al fine di ridurre o eliminare la possibilità di perdita;
- d) acquisto di *files*, *tokens* o trasferimento di risorse tra conti di gioco;
- e) sviluppo di piattaforme on line non autorizzate da parte di organizzazioni criminali¹⁸.

Diverse risultanze investigative hanno fatto emergere le modalità di manipolazione utilizzate dalle organizzazioni mafiose per inserirsi nei circuiti legali del gioco, in particolare attraverso la gestione e l'alterazione dei flussi di comunicazione dei dati di gioco, dagli apparecchi al sistema di elaborazione del concessionario¹⁹.

I metodi utilizzati sono molteplici, da quelle più raffinati - intestando a prestanome sale da gioco, punti scommessa o società concessionarie titolari dei nulla osta dei Monopoli o inserendo propri fiduciari nell'organigramma delle compagini delle società che hanno ottenuto regolare concessione da parte dell'ADM - a quelle più semplici - modificando o disconnettendo le apparecchiature alla rete pubblica, anche

solo parzialmente, consentendo in tal modo, una gestione separata illecita delle giocate realmente effettuate, sottratte così all'imposizione tributaria sino all'imposizione delle slot machine e delle video-lottery. Per far questo di fondamentale importanza risulta l'apporto di figure specializzate in grado di applicare le nuove tecnologie informatiche e di adattarsi, per aggirarlo, all'evoluzione del quadro normativo di riferimento. Uomini e donne in grado di manomettere le reti, interrompere il flusso dei dati provenienti dalle video-lottery, o di alterare i sistemi telematici destinati a monitorare l'ammontare delle giocate, in modo da generare incassi in nero ed evasione fiscale. Grazie a questi meccanismi le mafie si appropriano non solo degli importi di spettanza dei Monopoli a titolo di imposta, ma anche dell'aggio del concessionario che è direttamente proporzionale al volume delle giocate.

Parliamo di soggetti formalmente esterni alle organizzazioni, ma indispensabili. Colletti bianchi, che muovendosi agevolmente in quell'area grigia dove interessi economici leciti e illeciti risultano convergenti, rappresentano il punto di cesura tra la mafia della tradizione e quella imprenditrice.

I due mercati, illegale e legale, per ovvie ragioni, spesso si sovrappongono e non possono essere distinti chiaramente. Di seguito citeremo tre casi per spiegare come le organizzazioni mafiose si infiltrano nel settore legale, creando un mercato illegale parallelo.

QUANDO LEGALITÀ E ILLEGALITÀ SI CONFONDONO: UN CASO DI STUDIO PER LE PRINCIPALI TIPOLOGIE DI GIOCO

I. Le mafie tra i concessionari del gioco

Il mercato del gioco d'azzardo in Italia è gestito, per conto dello Stato, da oltre 500 concessionari, soggetti privati che hanno vinto un regolare bando di gara ma di cui, in alcuni casi, è difficile risalire ai proprietari o conoscere i complessi intrecci societari. La "Relazione sulle infiltrazioni mafiose e criminali nel gioco lecito e illecito" pubblicata dalla Commissione parlamentare antimafia alla fine della XXVII legislatura, evidenzia come non si possono escludere illecità nel meccanismo autorizzato laddove "possono poi entrare in gioco relazioni corruttive-collusive con i pubblici ufficiali che devono rilasciare le autorizzazioni o effettuare i controlli".

Una recente indagine della Guardia di Finanza di Palermo, coordinata dalla Direzione distrettuale antimafia²⁰, ha svelato per esempio una vasta rete di attività nel settore del gioco d'azzardo da parte di alcuni

clan della mafia siciliana. Tra le altre cose, i boss avevano ottenuto concessioni governative nel settore e gestivano nove agenzie di scommesse tra Palermo, Napoli e la provincia di Salerno per un volume di gioco stimato dagli inquirenti di circa 100 milioni di euro l'anno che servivano, secondo quanto emerge dall'operazione, per mantenere gli affiliati mafiosi detenuti e per far avere un vitalizio ai familiari di Nicolò Ingarao, boss assassinato il 13 giugno del 2007.

Personaggi chiave dell'inchiesta sono l'imprenditore Francesco Paolo Maniscalco, in passato condannato per mafia, e Salvatore Rubino che per conto dei clan avrebbe riciclato il denaro.

Gli inquirenti hanno ricostruito il modo in cui le cosche si infiltravano nell'economia legale controllando imprese gestite occultamente da loro uomini di fiducia. In particolare, dall'indagine risulta che due manager, Vincenzo Fiore e Christian Tortora, partecipavano per conto di cosa nostra ai bandi dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli dal 2007.

L'acquisto della prima concessione segnò l'inizio di una grande scalata per i boss. Negli anni, infatti, gli indagati avrebbero acquisito la disponibilità di un numero sempre maggiore di licenze e concessioni per l'esercizio della raccolta delle scommesse, fino alla creazione di un impero economico costituito da imprese, formalmente intestate a prestanome compiacenti come Antonino Maniscalco e Girolamo Di Marzo.

Il provvedimento ha fatto scattare il sequestro per otto imprese, di cui cinque erano titolari di concessioni governative: in particolare la Bet for Bet srl aveva ottenuto una concessione da parte dell'ADM nel lontano 2007. Per renderci conto del volume di affari di cui stiamo parlando la Bet for bet srl aveva dichiarato nel 2013 un ricavo di 8 milioni di euro. Nel 2014, lo aveva già triplicato, dichiarando 27 milioni di euro. Nel 2015, il giro di affari aveva raggiunto i 62 milioni.

Oltre la Bet for Bet srl sono state sequestrate la Tierre games srl di Roma, con concessione dal 2014, la Gierre games srl di Bellizzi, che nel 2015 aveva inglobato un'altra società già vincitrice di un bando, la Gaming management group srl di Milano, con concessione dal 2018 e la Lasa giochi srl di Palermo, nel 2017 acquisita dall'imprenditore Salvatore Rubino che aveva già ottenuto una concessione.

2. Come i clan controllano le slot machine

Come abbiamo già evidenziato, uno dei principali metodi di infiltrazione mafiosa nel settore legale è rappresentato dal controllo delle slot machine, che costituiscono uno dei giochi più redditizi nel panorama dell'azzardo.

Sono decine e decine ormai le inchieste della magistratura che dimostra-

no come le organizzazioni mafiose controllano parte di questo settore. I metodi sviluppati dai clan sono molteplici.

L'infiltrazione avviene in diversi modi e fasi, da quella produttiva con l'alterazione del meccanismo delle vincite - coloro che possiedono una licenza di autorizzazione possono, infatti, disconnettere o modificare le macchine da gioco lecite dalla rete di controllo autorizzato, in modo da alterare la quota di incassi dovuta all'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, per produrre introiti illegali²¹ - al totale controllo delle sale slot o delle società che si occupano di noleggio e gestione dei videopoker.

"Io sono un boss, metto macchinette e slot dove voglio". Così, solo per fare un esempio, Salvatore Nicitra, boss della Banda della Magliana, arrestato in una maxi-operazione disposta dai magistrati della Direzione investigativa antimafia nel febbraio 2020, parlava non sapendo di essere intercettato.

In questa indagine, denominata Jackpot, sono finiti agli arresti oltre al già citato Nicitra, altre 37 persone dislocate tra Roma, Viterbo, Terni, Padova, Lecce, sino in Spagna ed in Austria. L'accusa, a diverso titolo, è di associazione a delinquere, finalizzata alla turbativa dell'attività economica e alla frode informatica per il gioco d'azzardo illegale, al riciclaggio, all'instestazione fittizia di beni ed estorsioni, il tutto aggravato dal metodo mafioso.

L'inchiesta dimostra come l'organizzazione capeggiata dal Nicitra avesse assunto, con modalità mafiose, il controllo monopolistico nell'area nord della Capitale: dalla distribuzione alla gestione di slot machine e video-lottery, dai giochi alle scommesse on line, imposte con carattere di esclusività alle attività commerciali di Roma e provincia.

Salvatore Nicitra, dai più noto come l'ingegnere, è stato latitante per ben 12 anni. Originario di Palma di Montechiaro, uno dei feudi di cosa nostra ma trasferitosi nella Capitale sin dall'età di sei anni, è considerato uno dei capi della Banda della Magliana. La sua forza per oltre 40 anni è stata il forte legame con le alte sfere di cosa nostra. L'attività di indagine ha, infatti, dimostrato i frequenti collegamenti di Salvatore Nicitra con la mafia agrigentina. "Non ho più bisogno di spacciare droga e non ho bisogno di azioni violente perché ormai sono rispettato da tutti" sosteneva il boss intercettato. "Io avevo le case da gioco più importanti di Roma e di Italia. Con i soldi che guadagnavo neanche il casinò li guadagnava [...] guadagnavo 100 mila euro a notte"²².

Il business messo in campo era abbastanza semplice. Le slot machine, collocate in numerosi esercizi commerciali, regolarmente dotate di autorizzazione di pubblica sicurezza e sottoposte al controllo dell'A-AMS, erano gestite solo in maniera apparentemente lecita da Salvatore

Nicitra e da Francesco Inguanta che, attraverso *escamotage* informatici, riuscivano a eludere i controlli da parte dell'AAMS.

Oltre alla conduzione di tali attività "lecite", Nicitra e i suoi sodali gestivano in parallelo la distribuzione di giochi illeciti tipo totem, virtuali e lotto clandestino, molto spesso installati nei medesimi locali pubblici a cui avevano imposto le slot machine regolari.

L'ex boss della Banda della Magliana aveva inoltre sviluppato un ulteriore sodalizio criminale finalizzato al riciclaggio di ingenti somme di denaro attraverso importanti centri finanziari internazionali, reimpiegando nell'economia legale risorse accumulate attraverso la distribuzione e la gestione dei giochi illeciti. Il riciclaggio dei proventi finiva poi all'estero, come ad Hong Kong e a Dubai, grazie alla collaborazione di un imprenditore colluso "che attraverso proprie società anche estere, ha trasferito il denaro dall'Italia verso Paesi extracomunitari per poi farlo pervenire in Slovenia"²³.

LA RETE ILLEGALE DEL GIOCO ON LINE

L'indagine Imitation game conclusa dalla Polizia di Stato e dalla Guardia di finanza nel gennaio 2016 e coordinata dalla Direzione distrettuale antimafia di Roma, è un esempio di come le mafie penetrano nel settore del gioco on line. L'inchiesta ha, infatti, contribuito a svelare una complessa struttura associativa, cui è stata contestata l'associazione a delinquere a carattere transnazionale volta a commettere una serie indeterminata di reati attraverso una rete illegale del gioco on line.

Tra gli indagati figurano Luigi Tancredi e Nicola Femia, personaggi già noti alle cronache, coinvolti in numerose altre indagini sul gioco lecito e illecito. Nicola Femia, oggi collaboratore di giustizia, è stato il personaggio chiave dell'indagine Black Monkey, condotta dalla DDA di Bologna, di cui proprio qualche giorno fa è arrivata la sentenza della Corte di Cassazione che ha dichiarato inammissibile il ricorso della Procura di Bologna, facendo definitivamente cadere il reato di associazione mafiosa, ma confermando il reato di associazione a delinquere. A prescindere dall'esito di quest'ultima sentenza quello che è certo è che "Nicola Femia ha intrattenuto per anni rapporti con altri gruppi criminali di sicura natura mafiosa".²⁴

Al suo fianco troviamo spesso l'imprenditore Luigi Tancredi, che nello specifico caso dell'inchiesta Imitation Game, grazie ad una serie di relazioni e di rapporti anche con ambienti criminali, avrebbe costituito delle piattaforme informatiche sulle quali dar vita a siti on line per il gioco del poker. Il sistema era caratterizzato da una estesa piattaforma internet (più di 10 mila tavoli virtuali al giorno²⁵) collegata al di fuori

del circuito autorizzato con punti gioco distribuiti a Roma (in particolare a Ostia) e in tutto il territorio nazionale²⁶ (Lombardia, Emilia Romagna, Campania, Puglia, Calabria), dove operava in accordo con gruppi criminali locali.

L'imprenditore Tancredi, approfittando della titolarità di un marchio regolarmente autorizzato che gli consentiva di operare in Italia, aveva quindi sviluppato, accanto all'attività legale, una gestione illegale parallela, utilizzando e sfruttando altri marchi, tutti gestiti da una società con sede in Romania priva di concessione all'interno del nostro Stato. In questo modo aveva sviluppato una fitta rete di punti gioco, costituita per lo più da circoli privati dislocati su tutto il territorio nazionale, in cui era attivo il collegamento internet con siti esteri.

Il gioco illecito veniva realizzato attraverso la costituzione di siti di gioco non autorizzati dall'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, ai quali si accedeva da server collocati all'estero e riferibili a società operanti ancora in altri Paesi (Romania, Georgia, Turchia, Kenya, Malta, Cipro, Americhe, Australia).

Il compito di Femia sarebbe stato quello di fare da referente in Italia per l'accesso ai siti internet non autorizzati perché privi di licenza fornendo i totem e le chiavi d'accesso per la connessione.

L'organizzazione, che faceva capo al già citato imprenditore Luigi Tancredi, era composta da soggetti vicini alla camorra - in particolare dai casalesi del clan Zagaria e da altri clan napoletani - alla 'ndrangheta - nello specifico il clan Mazzaferro di Marina di Gioiosa Jonica - e alla criminalità romana²⁷, dimostrando ancora una volta la proficua *joint venture* che le mafie riescono a creare per gestire ogni pezzo della filiera, sfruttando le competenze e il radicamento territoriale di ognuno.

L'inchiesta ha, inoltre, disvelato la presenza di una struttura organizzativa con una strategia aziendale imprenditoriale di alto livello, strutturata sul piano nazionale secondo un criterio gerarchico di ripartizione dei ruoli, in vari livelli territoriali (club, distretto, regional, national) in grado di esercitare un controllo capillare del gioco on line in tutte le aree interessate²⁸. L'indagine ha dimostrato, qualora fosse ancora necessario provarlo, di come il gioco on line sia in grado di generare rilevanti flussi di denaro, molti dei quali sono destinati a rimanere occultati all'estero. Gli inquirenti hanno stimato che gli introiti ottenuti dai due vertici della piramide criminale ammontavano ad oltre un milione di euro al giorno.

SALE BINGO, COMPETIZIONI IPPICHE E QUOTE DI SOCIETÀ DI CALCIO

Per limiti di spazio non possiamo purtroppo approfondire la penetra-

zione mafiosa in ogni settore della filiera ma quello che è certo è che nell'immenso comparto del *gaming* le mafie non rinunciano a nulla, ma provano a lucrare su tutte le tipologie di gioco a disposizione nel mercato. L'operazione Hermes, condotta dalla DDA di Napoli, dimostra per esempio l'alleanza tra camorra e cosa nostra per la gestione di varie sale bingo, da Milano a Cernusco sul Naviglio, da Cologno Monzese a Brescia, da Cremona a Padova²⁹.

Un'altra recente operazione antimafia³⁰, mette in evidenza gli interessi della criminalità organizzata per il controllo delle competizioni ippiche e relative scommesse. Secondo quanto emerge dalle intercettazioni della GdF il sodalizio criminale è riuscito ad alterare i risultati delle corse negli ippodromi di Torino, Villanova D'Albenga (Savona), Siracusa, Milano e Modena. Il *modus operandi* è simile a quello accertato in tante altre inchieste: accordi occulti tra le scuderie, fantini corrotti o minacciati per non vincere, cavalli dopati.

Diverse altre indagini hanno inoltre accertato l'interesse delle mafie a investire nell'acquisto di quote di società calcistiche, intestate a prestanome, non solo per orientare risultati e scommesse ma anche per acquisire consensi sul territorio.

La casistica dei segnali di presenza mafiosa in tutto il comparto del *gaming* risulta così ampia da far ritenere oggi più che mai urgente un'azione di maggior controllo e di indirizzo da parte degli organi istituzionali e la necessità di una revisione della odierna disciplina del settore.

Nell'ultima Relazione della Commissione antimafia sulle infiltrazioni mafiose nel gioco lecito e illecito³¹ già citata erano stati toccati i punti salienti su cui intervenire. La Relazione, attraverso 23 proposte, evidenziava l'importanza di alzare l'asticella degli standard antimafia e di adeguare le norme antiriciclaggio. Ad oggi però le indicazioni della Commissione Antimafia non sono state recepite e i governi che si susseguono continuano a fare molto poco, rispetto a quanto proposto, per prevenire le infiltrazioni delle organizzazioni mafiose in questo settore. Ma, alla luce di quanto esposto, intensificare il contrasto ai fenomeni criminali per ridurre quanto più possibile la penetrazione mafiosa nel settore è un impegno che non possiamo più derogare.

Avvertenza: tutte le vicende e i casi giudiziari citati sono stati acquisiti al momento della stesura definitiva del libro. Resta naturalmente il principio che nessun soggetto possa essere ritenuto colpevole dei fatti attribuitigli fino a sentenza definitiva.

Note

1. M. Monnier, "La camorra: notizie storiche, raccolte e documentate", Firenze, G. Barbera, 1863
2. Relazione Direzione Investigativa Antimafia, secondo semestre 2019
3. Circolare n. 119708 "Attività della Guardia di finanza a tutela del Monopolio statale del gioco e delle scommesse" approvata il 5 agosto 2013
4. Vita, Azzardo mafie e pandemia: una lezione da non sottovalutare
5. Rapporto Transcrime 2013, From illegal markets to legitimate businesses: the portfolio of organised crime in Europe Final Report of Project OCP - Organised Crime Portfolio, 2011, p. 59
6. Relazione dei ROS dei Carabinieri nell'audizione della Commissione parlamentare antimafia, 3 marzo 2016
7. Relazione sulle infiltrazioni mafiose e criminali nel gioco lecito e illecito, 6 luglio 2016
8. Relazione della Corte dei Conti sul rendiconto generale dello Stato 2018, p. 121
9. Relazione Direzione Investigativa Antimafia, secondo semestre 2019
10. Relazione Direzione Investigativa Antimafia, secondo semestre 2019
11. Groom & Davies, 1998
12. Unger, 2007
13. Rapporto Transcrime 2011, From illegal markets to legitimate businesses: the portfolio of organised crime in Europe Final Report of Project OCP - Organised Crime Portfolio, 2011, p. 59
14. Relazione Direzione Investigativa Antimafia, secondo semestre 2019 p. 785
15. Rapporto Eurispes 2019, Gioco pubblico e dipendenze in Piemonte
16. Rapporto Direzione Investigativa Antimafia, primo semestre 2020
17. UIF, Rapporto annuale per il 2019, pubblicato il 2 luglio 2020, n. 12, p. 95
18. Ibidem
19. DIA, Relazione luglio-dicembre 2019, p. 787
20. Operazione antimafia 8 giugno 2020
21. Calderoni et al. 2014a, p. 112
22. Indagine Jackpot
23. Indagine Jackpot
24. Sentenza della Corte di Cassazione, 18 marzo 2021
25. Relazione sulle infiltrazioni mafiose e criminali nel gioco lecito e illecito, 6 luglio 2016
26. DNA, 2016; Tribunale di Roma, 2015
27. Indagine Jackpot
28. Relazione sulle infiltrazioni mafiose e criminali nel gioco lecito e illecito, 6 luglio 2016
29. Secondo Rapporto Trimestrale sulle aree settentrionali a cura dell'Osservatorio sulla Criminalità organizzata dell'Università degli Studi di Milano
30. Operazione antimafia della Guardia di Finanza di Palermo, Mani in pasta, maggio 2020
31. Presentata il 25 gennaio 2017



CAPITOLO 5

LA QUESTIONE TERRITORIALE ¹



LE NORMATIVE REGIONALI

Tutte le regioni italiane sono intervenute nel corso degli anni con normative che hanno disciplinato l'accesso a determinate tipologie di gioco d'azzardo, il cui scopo principale è quello di frenare la diffusione della dipendenza. Del resto, questo è esattamente l'ambito in cui le Regioni possono intervenire, in quanto afferente alla tutela della salute. Per lungo tempo, la questione del gioco è stata ritenuta riservata alla competenza esclusiva dello Stato, inquadrandola nella materia ordine pubblico e sicurezza: questo orientamento è stato superato con la sentenza 300/2011 della Corte costituzionale, indirizzo ribadito anche più recentemente con le sentenze 108/2017 e 27/2019, che ha valorizzato il tema della tutela della salute nell'ambito del gioco d'azzardo e conseguentemente ha ritenuto legittimi gli interventi regionali.

Leggi statali e regionali concorrono, dunque, ciascuna nel proprio ambito, al perseguimento dello stesso obiettivo, costituito dalla materia salute, con il solo limite per la Regione del "rispetto dei principi fondamentali" stabiliti dalle leggi dello Stato.

Il distanziometro è uno strumento previsto da tutte le Regioni, con cui si introduce l'obbligo di una distanza minima, generalmente compresa tra i 300 e i 500 metri, salvo possibili aggiustamenti da parte dei Comuni, tra le sale gioco/gli apparecchi da gioco in altri esercizi pubblici e alcuni luoghi sensibili, individuati, per categorie, nelle leggi regionali e specificati in concreto nella fase applicativa dai Comuni, ai quali spesso è riservata anche la possibilità di individuarne di altri².

Le normative regionali possono prevedere anche:

- l'istituzione del marchio no slot per indicare e favorire sotto vari profili (anche fiscali) gli esercizi che non installano apparecchi per il gioco e la previsione di una giornata dedicata alla riflessione sui disturbi da gioco d'azzardo;
- la previsione di un sistema di incentivi/disincentivi tramite l'IRAP;
- l'istituzione di Osservatori regionali per il monitoraggio del fenomeno;
- la previsione di contributi ad enti associazioni che svolgono attività di assistenza e sensibilizzazione sui rischi del gioco e sull'uso responsabile del denaro;
- l'introduzione di obblighi di informazione a carico dei gestori delle sale gioco sul fenomeno del gioco patologico ed attività di formazione del personale che lavora all'interno;
- l'attribuzione di specifiche competenze a Comuni e ASL con campagne informative rispetto ai rischi connessi al gioco e di supporto per le persone e le famiglie maggiormente in difficoltà e l'istituzione di un numero verde di supporto;
- la negazione del patrocinio ad eventi, manifestazioni, spettacoli che pubblicizzano il gioco d'azzardo;
- la previsione di interventi di supporto amministrativo per i Comuni in caso di avvio di azioni legali su tematiche collegate al gioco;
- il divieto di installazione di apparecchi per il gioco d'azzardo in immobili di Enti pubblici concessi in locazione o comodato per fini sociali ed aggregativi;
- la previsione di contributi finalizzati alla copertura delle spese di riconversione delle sale ospitanti gli apparecchi per il gioco lecito, in favore degli esercizi pubblici, commerciali, che scelgono di disinstallare apparecchi da gioco;
- la destinazione di una parte degli importi derivanti dalle sanzioni comminate nel settore del gioco alle finalità di prevenzione del gioco d'azzardo patologico;
- il coinvolgimento dell'istituzione scolastica nel contrasto al fenomeno del GAP con la possibilità di introdurre nelle scuole campagne di comunicazione per presentare agli studenti i potenziali rischi connessi al gioco e specifiche iniziative formative per il personale scolastico.

GLI INTERVENTI DEI COMUNI

Le forme degli interventi al livello comunale sono essenzialmente due: le ordinanze sindacali e i regolamenti comunali.

Con le prime, il Sindaco generalmente interviene sulla disciplina degli

orari di apertura delle sale gioco e di funzionamento degli apparecchi del gioco (anche collocati in altre tipologie di esercizi come ad esempio bar e tabaccherie): ciò è possibile farlo sulla base dell'art. 50, comma 7 del TUEL che assegna al Sindaco un potere di intervento sugli orari degli esercizi commerciali e dei locali pubblici. Che tale prerogativa sia poi esercitabile anche rispetto alle sale e agli apparecchi del gioco non è più posto in dubbio dopo la risolutiva sentenza 220/2014 della Corte costituzionale che si è espressa in senso affermativo a questa possibilità. I regolamenti comunali, invece, intervengono generalmente su vari profili, tra cui spicca quello del distanziometro. In questo caso, come si è visto, la disciplina, attinente alle materie della tutela della salute e del governo del territorio, trova il suo riferimento nella legislazione regionale, che individua confini entro cui i Comuni possono muoversi. L'attuazione nel concreto è nella maggior parte dei casi demandata ai Regolamenti comunali e alle successive determinazioni comunali (in particolare, la mappatura dei luoghi sensibili). Attraverso i regolamenti i Comuni spesso introducono le linee guida in materia di orari di apertura delle sale gioco e di funzionamento degli apparecchi in vista dell'ordinanza sindacale con cui, nel concreto, le misure di limitazione oraria vengono decise e introdotte ufficialmente.

LA GENESI DELLA QUESTIONE TERRITORIALE

La cosiddetta “questione territoriale”, spesso lamentata da chi si oppone alle leggi regionali, ha una sorta di genesi: il 13 settembre 2012, giorno dell'emanazione del decreto legge n.158³, passato agli annali come “Decreto Balduzzi”, dal nome dell'allora Ministro della Salute del Governo Monti. Tra i provvedimenti previsti in materia di gioco d'azzardo il decreto comprende l'inserimento della cura del disturbo da gioco d'azzardo nei livelli Essenziali di Assistenza (LEA), i primi parziali divieti sulla pubblicità, la predisposizione di campagne informative rivolte alle categorie a rischio sui pericoli dell'azzardo, l'istituzione di un Osservatorio specifico⁴.

In pochi ricordano come il decreto (articolo 7, comma 10) sia stato il primo a parlare di “progressiva ricollocazione” degli esercizi in cui si pratica il gioco d'azzardo, tenendo conto della presenza nel territorio di scuole, strutture sanitarie e ospedaliere, luoghi di culto, centri socio-ricreativi e sportivi, quelli che oggi vengono chiamati luoghi sensibili. Ma poiché la storia delle leggi sul gioco d'azzardo in Italia è spesso contrassegnata da rinvii mai motivati, anche nel caso di quello che oggi è per tutti “il distanziometro” non è mai giunto un decreto ministeriale di attuazione.

Nel frattempo, partendo dai presupposti contenuti in quel comma⁵, le Regioni hanno iniziato ad emanare provvedimenti, senza avere però le “spalle coperte” da una norma generale in grado di fissare linee guida per l'intero territorio nazionale. Nove anni dopo, con l'ultima arrivata Sicilia⁶, tutte le Regioni e le Province autonome hanno emanato normative specifiche sul gioco d'azzardo. Provvedimenti che, assieme alle ordinanze sindacali e ai regolamenti comunali, sono costantemente sotto il tiro di ricorsi presentati da titolari di sale da gioco, esercenti e associazioni di categoria. Ricorsi che hanno innescato un effetto collaterale: si è consolidata una giurisprudenza in materia che oggi consente all'ente locale di avere le idee molto più chiare, almeno rispetto a pochi anni fa, sui limiti e paletti entro i quali muoversi.

D'altro canto però, senza una legge nazionale di riferimento, questi provvedimenti delineano una regolamentazione non uniforme, ma a macchia di leopardo. La maggior parte delle Regioni ad esempio applica il distanziometro sia per le sale giochi che per le sale scommesse. La Lombardia, una delle prime Regioni a legiferare in materia, ha dispensato le seconde a meno che non ospitino apparecchi da intrattenimento. Alcune Regioni come il Piemonte o l'Emilia-Romagna applicano progressivamente le distanze minime dai luoghi sensibili anche per le vecchie licenze, garantendo ai titolari e agli esercenti un periodo di tempo per adeguarsi alle nuove disposizioni. Altre ancora invece si rivolgono solo alle cd. nuove aperture, successive all'entrata in vigore dei provvedimenti.

Un effetto a macchia di leopardo che si estremizza nel caso delle ordinanze sindacali. Un Comune può ad esempio limitare l'accesso a determinate tipologie di gioco ad 8 ore giornaliere, mentre Comuni limitrofi, se non coordinati, possono applicare ordinanze con orari diversi o non prevedere alcuna limitazione.

L'UTILITÀ DI DISTANZIOMETRI E ORDINANZE

Questi strumenti in mano a Regioni ed Enti locali subiscono attacchi quotidiani. Non solo sul fronte dei ricorsi, ma sulla loro presunta inefficacia o, peggio ancora, dannosità.

Precisiamo subito un aspetto fondamentale: un giocatore che purtroppo ha sviluppato un disturbo da gioco d'azzardo difficilmente si lascia frenare da distanze o da orari. Per affrontare tale patologia come il disturbo da gioco d'azzardo è necessario intraprendere un percorso di cura e supporto e, di certo, il fatto che ci siano meno occasioni di gioco può solo aiutare. Ma lo scopo di questi strumenti è soprattutto preventivo. Fortunatamente la maggior parte dei 18 milioni di cittadini che ogni

anno giocano almeno una volta d'azzardo non ha (ancora) sviluppato una dipendenza. L'obiettivo delle distanze e degli orari è evitare che ci cadano in futuro, limitando l'accesso all'azzardo e allontanando i punti vendita dai luoghi frequentati da categorie a rischio, in primo luogo giovani e anziani.

Vale la pena evidenziare che, mentre in Italia si dibatte sul tornare indietro, eliminando o ridimensionando l'applicazione del distanziometro, una capitale europea come Berlino lo ha adottato nell'estate del 2020⁷, con l'obiettivo dichiarato di proteggere i più giovani.

Nel corso degli anni le disposizioni locali sono state attaccate anche perché avrebbero innescato i seguenti effetti collaterali:

- non limiterebbero l'abuso di gioco d'azzardo *tout-court*, ma penalizzerebbero solo alcune tipologie di gioco (gli apparecchi da intrattenimento) a favore di altre (soprattutto Gratta e Vinci e gioco on line). Viene chiamato "effetto sostituzione";
- causerebbero una contrazione eccessiva del gioco legale e un aumento proporzionale del gioco illegale;
- innescerebbero una sorta di migrazione di massa di giocatori, in cerca di territori con regole meno stringenti;
- impatterebbero pesantemente sui posti di lavoro del comparto.

Per verificare queste ipotesi prendiamo in considerazione un territorio in particolare, da tempo al centro di un dibattito che ha investito anche la cronaca nazionale, la cui normativa viene presa, a seconda dei punti di vista con cui si osservano i fatti, come esempio da seguire o come emblema del "proibizionismo".

IL "CASO PIEMONTE"

Il Piemonte ha adottato, relativamente alla collocazione degli apparecchi per il gioco lecito, una normativa più stringente se paragonata ai provvedimenti in materia approvati da altre Regioni. Tale particolarità è relativa all'applicazione progressiva del "distanziometro" anche alle licenze in essere alla data di entrata in vigore della legge n.9 del 2 maggio 2016, disciplinata dall'articolo 13. Va ricordato come tale applicazione progressiva fosse prevista, all'epoca dell'entrata in vigore della legge piemontese, anche in Liguria, nelle Marche, in Basilicata, in Emilia Romagna, in Trentino e Alto Adige, seppur con tempi e modalità diverse. Da allora alcune regioni - come ad esempio la Liguria - hanno deciso di prorogare ulteriormente i tempi di applicazione.

La legge regionale del Piemonte prevede una distanza minima di 300 metri (elevata a 500 metri per i Comuni con più di 5.000 abitanti) degli

esercizi commerciali rispetto ad una serie di luoghi sensibili (scuole, impianti sportivi, istituti religiosi, strutture ospedaliere, istituti di credito, stazioni ferroviarie), con possibilità per i Comuni di individuare ulteriori luoghi sensibili con riferimento a per ragioni connesse alla tutela del territorio comunale, della sicurezza urbana, della viabilità locale, dell'inquinamento acustico e della quiete pubblica. La normativa si applica progressivamente anche alle vecchie licenze: entro 18 mesi per chi ha installato slot machine, 3 o 5 anni per le sale gioco e sale scommesse. Nel mese di dicembre 2018 il Consiglio regionale ha approvato una modifica all'articolo 13, che regola i trasferimenti delle attività da gioco in caso di introduzione di nuovi luoghi sensibili. Si rivolge ad esercenti e titolari di sale le cui attività, all'epoca dell'entrata in vigore della legge 9/2016, erano in regola con il rispetto delle distanze, ma si trovano per "fatti sopravvenuti" - successiva edificazione o apertura di luogo sensibile a meno di 300 o 500 metri dalla propria attività - a non rispettare più il distanziometro. La modifica è rivolta anche a quelle attività che sono già state delocalizzate per rispettare la legge 9/2016, ma si trovano per i medesimi "fatti sopravvenuti" a non rispettare più il distanziometro. Per questi casi viene disposto un tempo di quattro anni per gli esercizi commerciali con slot machine e di otto anni per i titolari di sale gioco o di licenza per l'esercizio delle scommesse, a partire da quando il fatto si è verificato, per rimettersi in regola. Sul punto della applicazione progressiva i giudici amministrativi hanno sottolineato come i titolari delle sale da gioco non possano vantare alcun affidamento al mantenimento degli apparecchi da gioco, in quanto l'esistenza di una precedente autorizzazione non può giustificare una deroga permanente ad una normativa successiva volta a tutelare il bene della salute pubblica. A tal proposito va sottolineato come la legge regionale del Piemonte sia stata oggetto di numerosi ricorsi davanti al TAR del Piemonte, il quale ne ha evidenziato in più di un'occasione la legittimità, non ravvisando profili di incostituzionalità⁸.

È interessante ora valutare come sono cambiati i dati ufficiali sul gioco d'azzardo in Piemonte a partire dal 2016, anno di approvazione della legge. Una valutazione che deve prendere necessariamente in considerazione anche l'andamento dei flussi di gioco sul resto del territorio nazionale.

Dal 2016 al 2019, ultimo anno prima della pandemia, la Raccolta su rete fisica in Piemonte, ovvero le giocate registrate su tutte le tipologie di gioco, escluso quello on line, è diminuita di 574 milioni di euro, passando da 5.127 a 4.553 milioni. In percentuale si è registrato un

significativo calo di 11,2 punti. Nelle altre regioni in cui si è censita una Raccolta complessiva superiore ai due miliardi di euro e, contestualmente, si è evidenziato un calo del giocato nel periodo succitato, i dati più significativi provengono dal Lazio (-4% e calo di 319 milioni di euro) e dall'Emilia-Romagna: (-3,1% e calo di 197 milioni di euro). Risulta evidente da tale confronto come il Piemonte sia un territorio in cui si possa realmente parlare di inversione di tendenza in termini di diffusione del gioco d'azzardo.

E gli altri presunti "effetti collaterali"? Non vi è stata una migrazione nei territori limitrofi. Le regioni confinanti con il Piemonte - Valle d'Aosta, Liguria, Lombardia ed Emilia-Romagna - fanno tutte registrare un calo del giocato nel periodo preso in considerazione.

Non vi è stato alcun effetto sostituzione con il gioco on line. Premesso che i dati di questo specifico comparto sono in aumento da anni⁹, il periodo 2016-2019 ha fatto registrare un aumento del 70,6% su scala nazionale e del 72,9% in Piemonte. Il gioco telematico aumenta ovunque sul territorio nazionale proprio perché non è oggetto ad alcun tipo di restrizione.

Un parziale ma comunque significativo effetto sostituzione emerge invece all'interno della Raccolta su rete fisica. Nel periodo 2016-2019 la Raccolta relativa alle tipologie di gioco principalmente coinvolte dal distanziometro, ovvero slot machine (AWP) e videolottery (VLT), è diminuita di ben 894 milioni di euro, passando da 3.709 a 2.815 milioni. Un calo del 24%, circa un quarto del totale delle giocate. Se la Raccolta sugli apparecchi è diminuita di 894 milioni, mentre la Raccolta complessiva di tutti i giochi su rete fisica è calata di 574 milioni, significa che parte delle giocate si è incanalata verso altre tipologie. I dati ufficiali ci vengono in aiuto. Nel periodo in considerazione si registrano aumenti delle giocate principalmente sulle Lotterie istantanee, che comprendono tutte le varie tipologie di Gratta e Vinci (+111 milioni), sui giochi a base sportiva, che comprendono concorsi pronostici sportivi e Scommesse sportive a quota fissa (+96 milioni), sulle Scommesse virtuali, che comprendono scommesse su eventi simulati al computer (+64 milioni) e sul Lotto (+40 milioni). Questi dati suggeriscono pertanto che il 64% dei flussi di gioco mancanti ad AWP e VLT non sono stati incanalati verso altri giochi, mentre il restante 36% si è distribuito verso altre tipologie, capaci di innescare dipendenza ma meno invasive degli apparecchi da intrattenimento.

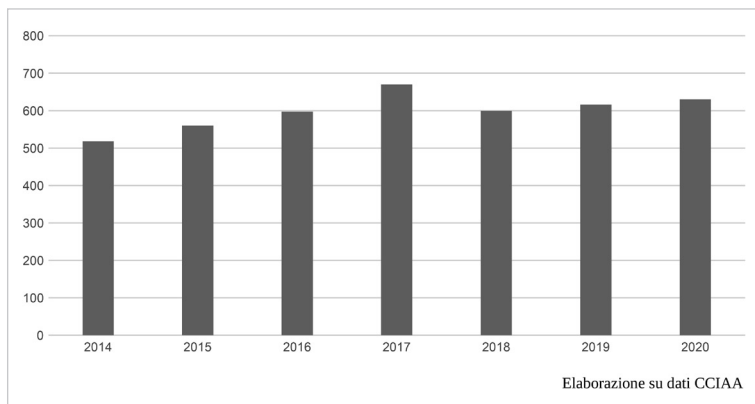
In tema di limitazioni temporali di accesso ad alcune tipologie di gioco attraverso le ordinanze locali, lo studio condotto dall'Istituto di fisiologia clinica - Consiglio nazionale delle ricerche (Icf-Cnr) - ha

evidenziato che “nei Comuni con misure più restrittive, i volumi di gioco si sono ridotti in proporzione più rilevante rispetto ai Comuni che hanno adottato misure più permissive. Si tratta di circa 93 euro in meno per abitante rispetto a quello che si sarebbe osservato in assenza di limitazione oraria. Laddove le misure sono meno restrittive - consentono più di 10 ore al giorno di funzionamento - non si registra una differenza statisticamente significativa nei volumi di gioco”¹⁰.

Per quanto concerne il tema particolarmente delicato del calo occupazionale del comparto, si riportano dati e considerazioni contenute nella Relazione sulla legge regionale, presentata lo scorso gennaio: “La riduzione dell’offerta di gioco d’azzardo prodotta in seguito all’applicazione della legge regionale determina un calo nei volumi d’affari e nei profitti delle aziende del settore. Si presume che questo comporti anche un calo nell’occupazione. I dati dell’Osservatorio regionale sul mercato del lavoro mostrano l’andamento delle assunzioni e delle cessazioni relative all’occupazione dipendente nei settori di riferimento. Sul lato delle tabaccherie il dato è abbastanza stabile e nel quadriennio il saldo complessivo è addirittura positivo. Per completezza, occorre sottolineare che il dato delle tabaccherie comprende anche quelle per le quali non è possibile stabilire, con le attuali fonti amministrative, quelle in cui sono effettivamente presenti ricevitorie, vendita lotterie e apparecchi con vincite in denaro. Sul lato delle lotterie, sale scommesse e sale da gioco nei tre anni si registra un modesto saldo negativo, ma in linea con l’andamento complessivo del mercato del lavoro.”¹¹

	LOTTERIE, SCOMMESSE, SALE DA GIOCO			TABACCHERIE		
	Assunzioni	Cessazioni	Saldo	Assunzioni	Cessazioni	Saldo
2016	388	408	-12	300	259	41
2017	457	584	-38	333	333	35
2018	560	559	1	408	355	53
2019	515	518	-3	400	374	26

“Per l’insieme delle imprese ricomprese in questi settori, quelle con unità attive nel 2° semestre 2020 risultavano 630. La loro consistenza mostra una lieve crescita negli ultimi anni e non pare subire oscillazioni in corrispondenza dell’applicazione della legge regionale. Per effettuare una valutazione definitiva, occorrerebbe un ulteriore confronto con l’andamento occupazionale del settore nelle altre regioni d’Italia, per le quali al momento non si dispone dei dati necessari”¹².



Va ribadito, una volta di più, che il “distanziometro” non nasce con l’intento di criminalizzare le imprese del settore ma, come ha affermato la Corte Costituzionale in numerose sentenze in merito, si tratta di uno strumento pienamente legittimo che trova il suo fondamento nella materia della “tutela della salute”, nella quale le Regioni possono legiferare nel rispetto dei principi dettati dalla legislazione statale “per evitare la prossimità delle sale e degli apparecchi da gioco a determinati luoghi, ove si radunano soggetti ritenuti psicologicamente più esposti all’illusione di conseguire vincite e facili guadagni e, quindi, al rischio di cadere vittime della dipendenza da gioco d’azzardo: fenomeno da tempo riconosciuto come vero e proprio disturbo del comportamento, assimilabile, per certi versi, alla tossicodipendenza e all’alcolismo”¹³. In tema di gioco illegale, parliamo di un fenomeno sommerso per definizione. Va ricordato che l’ampliamento del settore legale dei primi anni Duemila non aveva cancellato la quota di mercato illegale¹⁴, così come il gioco lecito è stato oggetto di diffuse infiltrazioni a scopo di riciclaggio. La locale Direzione Distrettuale Antimafia, la Guardia di Finanza e i Corpi della Polizia Municipale effettuavano sequestri e facevano emergere sale non autorizzate e apparecchi illegali in Piemonte già precedentemente al 2016, benché alcuni se ne siano accorti con colpevole ritardo. Fatta questa premessa, non vi sono al momento dati provenienti da fonti ufficiali che certifichino un aumento dell’illegalità innescato dalla legge regionale. È in corso una ricerca sulla dimensione quantitativa e qualitativa del gioco illegale, condotta dall’Osservatorio Regionale delle Dipendenze dell’ASL Torino 3 in collaborazione con l’Università del capoluogo piemontese¹⁵, in grado di offrire dati solidi e dirimenti.

L'INTESA STATO-REGIONI

Vi sono scelte determinanti per il futuro del gioco d'azzardo che la politica ha rinviato per troppo tempo, che prevedono il mettere mano alle evidenti storture della situazione attuale, garantendo il diritto alla salute dei cittadini e tutelando il comparto del gioco legale. Per farlo è necessaria una legge specifica in grado di considerare tutti gli aspetti sopra menzionati, senza lasciarsi condizionare esclusivamente dalle entrate tributarie, una strategia che fin qui ha comportato più danni che benefici.

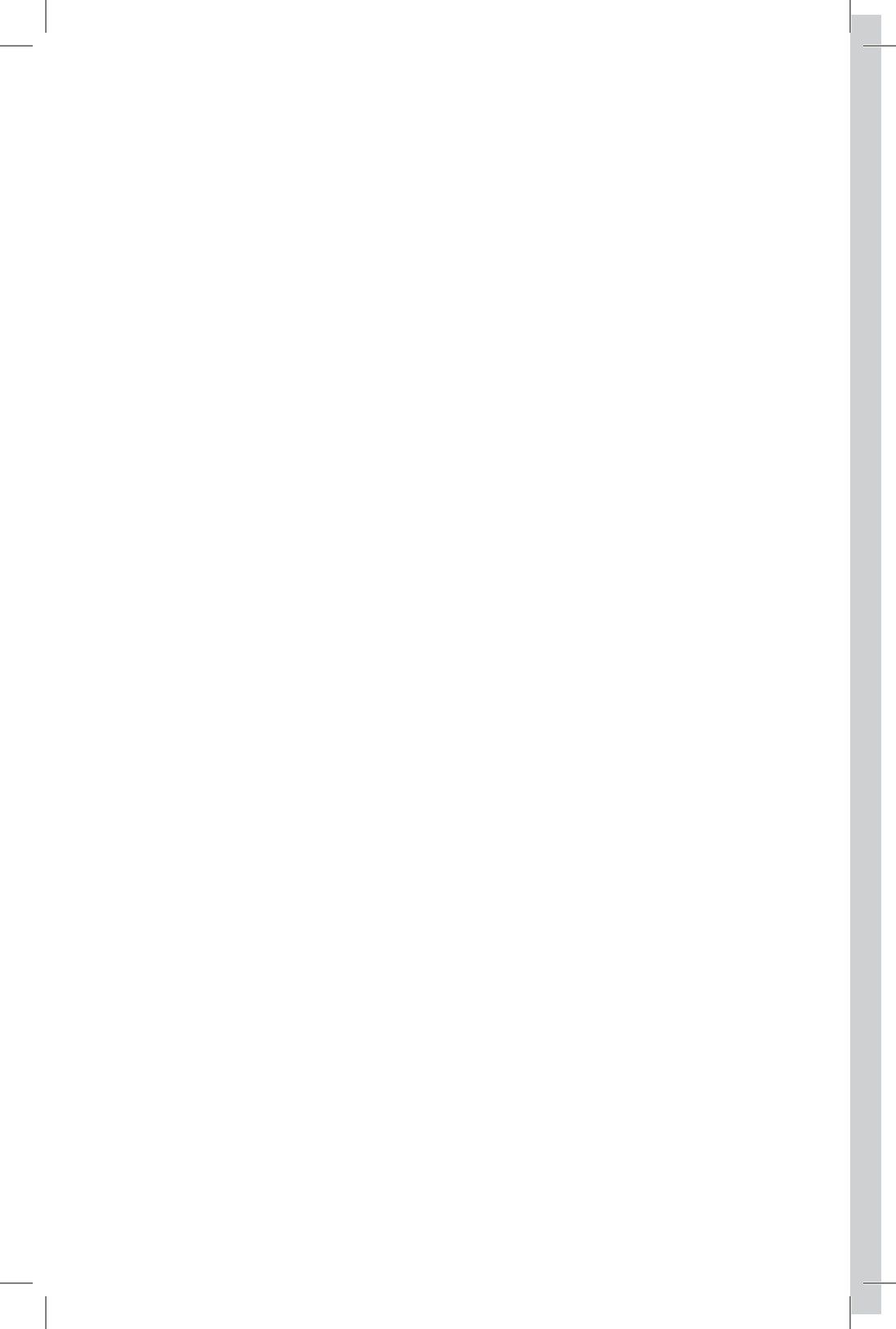
Il Parlamento non deve partire da zero. Alcune basi sono state gettate dalla Conferenza Stato - Regioni con l'Intesa raggiunta nel 2017 la quale, sebbene sia notevolmente migliorabile sotto diversi punti di vista¹⁶, tratta molti temi imprescindibili, di seguito riassunti:

- 1) ridurre l'offerta di gioco, sia dei volumi che dei punti vendita;
- 2) definire un sistema di regole relative alla distribuzione territoriale e temporale dei punti gioco;
- 3) innalzare il livello qualitativo dei punti gioco e dell'offerta attraverso nuove regole di concessione certificata delle licenze di vendita del gioco;
- 4) innalzare il sistema dei controlli;
- 5) accentuare l'azione preventiva e di contrasto al gioco d'azzardo patologico;
- 6) completare l'intervento normativo e di modernizzazione del settore dei giochi.

Questi punti, che analizzeremo nella parte finale del libro, vengono declinati dall'Intesa in maniera più o meno articolata. In particolare il punto 2 è risolutivo, perché affronta, non senza criticità, il ruolo di Regioni ed Enti locali. Ma prima di volgere lo sguardo all'immediato futuro, dopo aver analizzato il recente passato, guardiamo al presente e agli effetti innescati dal Covid-19 sulla pandemia da azzardo.

Note

1. Alla stesura del capitolo ha collaborato Marco De Pasquale, studente del Master di secondo livello in Analisi, prevenzione e contrasto della criminalità organizzata e della corruzione all'Università di Pisa, che ha svolto un tirocinio formativo presso l'Osservatorio Parlamentare di Avviso Pubblico
2. Scuole, strutture sanitarie e ospedaliere, luoghi di culto, centri socio-ricreativi e sportivi e tutti quegli edifici frequentati da persone appartenenti a fasce sociali o d'età a rischio di dipendenza da gioco. Spesso gli Enti locali hanno individuato quali luoghi sensibili gli sportelli bancomat, da mantenere a una certa distanza dai centri scomparse per evitare la facilità di prelievo tra una giocata e l'altra. Sulla legittimità di questa previsione si veda Consiglio di Stato 4464/2020
3. Disposizioni urgenti per promuovere lo sviluppo del Paese mediante un più alto livello di tutela della salute, convertito con modificazioni dalla L. 8 novembre 2012, n. 189 (in S.O. n. 201, relativo alla G.U. 10/11/2012, n. 263)
4. Inizialmente istituito presso l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, è stato successivamente trasferito al Ministero della salute ai sensi della legge n.190 del 2014, che ne modifica anche la composizione
5. "L'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato e, a seguito della sua incorporazione, l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, in funzione della sua competenza decisoria esclusiva al riguardo, provvede a pianificare, tenuto conto degli interessi pubblici di settore, ivi inclusi quelli connessi al consolidamento del relativo gettito erariale, forme di progressiva ricollocazione dei punti della rete fisica di raccolta del gioco... che risultano territorialmente prossimi a istituti scolastici primari e secondari, strutture sanitarie ed ospedaliere, luoghi di culto"
6. Legge regionale n.24 del 21 ottobre 2020
7. Slot, anche Berlino adotta il distanziometro, La Repubblica, 6 luglio 2020
8. Le sentenze 1261-1262-1263 del novembre 2018, che hanno respinto i ricorsi, presentati da due gestori di esercizi commerciali che ospitavano apparecchi da intrattenimento e da una società di noleggio e installazione di apparecchi per il gioco lecito, volti ad ottenere l'annullamento dei provvedimenti dei Comuni di Almese, Acqui Terme e Murisengo sulla distanza minima dai luoghi sensibili, disposti in attuazione della legge regionale
9. Si veda il paragrafo "Gioco on line, questo sconosciuto" (capitolo 3)
10. Ibidem
11. Relazione della Giunta sulla clausola valutativa della legge regionale 2 maggio 2016 n.9, "Norme per la prevenzione e il contrasto alla diffusione del gioco d'azzardo patologico", presentata il 28 gennaio 2021 nel corso della seduta congiunta delle Commissioni consiliari Sanità, Commercio, Legalità e del Comitato per la qualità della normazione e la valutazione delle politiche della Regione Piemonte
12. Ibidem
13. Sentenza n. 108 del 2017
14. A livello nazionale un dato interessante viene fornito dai Report annuali della Guardia di Finanza sulle attività di contrasto al gioco illegale: nel 2013, agli albori della cd. "questione territoriale", le violazioni riscontrate furono 3.545. Nel 2019, nell'ultimo anno prima della pandemia, sono state 1.883
15. Relazione della Giunta sulla clausola valutativa della legge regionale 2 maggio 2016 n.9, "Norme per la prevenzione e il contrasto alla diffusione del gioco d'azzardo patologico", presentata il 28 gennaio 2021 nel corso della seduta congiunta delle Commissioni consiliari Sanità, Commercio, Legalità e del Comitato per la qualità della normazione e la valutazione delle politiche della Regione Piemonte
16. Si veda il capitolo 11



PARTE 2



CAPITOLO 6

EFFETTO COVID SUL GIOCATO E SUL GETTITO



LA CHIUSURA DEL GIOCO FISICO: UN BALZO INDIETRO DI 15 ANNI

L'effetto dirompente che il Covid-19 ha avuto su ogni aspetto della nostra quotidianità ha finito per travolgere anche la pratica dell'azzardo su rete fisica, 2/3 delle giocate complessive registrate in Italia prima della pandemia. Il lockdown di primavera e le limitazioni adottate in autunno per arginare la diffusione del virus lo hanno reso inaccessibile per oltre cinque mesi nel corso del 2020, tempo in cui le sale esclusivamente dedicate agli apparecchi da intrattenimento, alle scommesse e al bingo sono rimaste chiuse. Analogò destino per le slot machine presenti negli esercizi commerciali non esclusivamente dedicati all'azzardo, mentre altri giochi molto diffusi e praticati prevalentemente su rete fisica - Lotto e Lotterie istantanee su tutti - hanno dovuto fare i conti con problemi quali l'accesso contingentato nelle tabaccherie e nei bar.

L'impatto di questa serrata ha avuto indubbiamente riflessi su milioni di giocatori, se consideriamo che il 94,5% di essi era abituato a giocare esclusivamente su rete fisica¹. Riflessi che possono essere di diversa gradazione, anche in base alle caratteristiche dei singoli individui, che non dipendono solo dall'aspetto compulsivo che il giocatore problematico o patologico potrebbe avere sviluppato in precedenza, ma anche da altri fattori, quali l'età o il divario digitale. Ad esempio per un giocatore con scarsa predisposizione verso strumenti quali personal computer e smartphone, il passaggio verso il gioco telematico, canale attraverso il quale è possibile fruire delle stesse tipologie di gioco disponibili su

rete fisica, non è automatico. Anche per il giocatore problematico che, secondo gli studi, predilige luoghi lontani da casa o dal lavoro per poter godere di maggiore privacy², l'essere confinato nella propria abitazione con i propri affetti può rappresentare un grosso ostacolo³.

“Siamo passati, nel gioco fisico, da 75 a 40 miliardi di euro” ha dichiarato Marcello Minenna, direttore dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, durante una recente audizione in Commissione Antimafia⁴ in merito ai flussi di gioco d'azzardo registrati sul canale legale nel 2020. Un dato largamente atteso e che testimonia un sostanziale dimezzamento delle giocate su rete fisica, per effetto di una chiusura che nel 2020 si è protratta complessivamente per 165 giorni. Bisogna tornare al 2007 - con una raccolta su rete fisica pari a 41,9 miliardi nel corso dell'anno solare - per ritrovare un dato così relativamente basso.

Immediato anche il riflesso sulle entrate tributarie: il gettito relativo agli apparecchi da intrattenimento (slot machine e Videolottery), che nel 2019 rappresentava per lo Stato il 63,4% delle entrate dirette complessive provenienti dal gioco d'azzardo, è crollato nel 2020 del 51,3% (-3,4 miliardi di euro). Un dimezzamento dettato anche dalle proroghe concesse dal governo per il versamento del PREU. Diminuzione meno accentuata, ma comunque significativa per il Lotto (-20,7% pari ad oltre un miliardo e mezzo di euro). Complessivamente alle casse dello Stato sono venuti a mancare oltre 5 miliardi di euro⁵ rispetto al 2019. Al netto delle entrate extra tributarie⁶, nel 2020 il gettito erariale diretto garantito dal gioco d'azzardo dovrebbe attestarsi tra i 6 e i 7 miliardi di euro, un valore simile a quello del 2006.

GIOCO ON LINE, DATI IN LINEA CON LA CRESCITA PRE-PANDEMICA

Rispetto al 2019, mancherebbero dunque all'appello circa 30 miliardi di euro di giocate complessive. Dove sono finiti? Una parte è semplicemente rimasta nelle tasche di quei giocatori che hanno praticato l'astinenza e non sono migrati né verso i giochi fisici rimasti disponibili, né verso il canale telematico.

Quest'ultimo, stando ai primi dati parziali, avrebbe superato il canale fisico per ammontare delle giocate, con circa 41 miliardi di euro. Un dato che, se confermato⁷, certificherebbe una migrazione dei giocatori dal fisico al telematico di ridotte dimensioni. Infatti, rispetto al 2019, la crescita dell'on line sarebbe pari a circa il 12% (+5,5 miliardi), di poco superiore in termini assoluti ai dati dei due anni precedenti la pandemia: +5 miliardi tra 2018 e 2019, +4,5 miliardi tra 2017 e 2018.

	2019	2020	Diff. %
Raccolta complessiva	110,5	80,0	- 27,6%
Raccolta on line	36,4	40,9	+ 12,4%
Raccolta fisica	74,1	39,1	- 47,2%
Spesa complessiva	19,4	12,7	- 35,5%
Entrate tributarie	11,4	6,5	- 43,0%

Infine, una quota di giocato avrà presumibilmente preso la strada del comparto illegale⁸, anche in base a quanto affermato dal direttore Minenna in Antimafia: “Al primo lockdown l’ADM ha dovuto trovare strumenti di vigilanza nuovi. Il Copregi è un Comitato che consente all’Agenzia di entrare in sintonia con Gdf, Polizia e Carabinieri per coordinare le operazioni di repressione del gioco illegale. Sarebbe stata una sconfitta dello Stato consentire il proliferare durante il lockdown del gioco illegale, per cui siamo intervenuti in maniera puntuale per le nostre potenzialità. Siamo intervenuti su oltre 200 sale, comminando sanzioni per centinaia di migliaia di euro⁹”.

IL RISCHIO CHE LA STORIA SI RIPETA

Le conseguenze più profonde che il Covid potrebbe innescare sulle abitudini dei giocatori, sul settore economico e sulle dinamiche criminali che vi ruotano attorno, saranno approfondite nei capitoli successivi di questo libro. Prima di lasciare spazio a queste analisi, vogliamo però sottolineare un pericolo concreto a cui il tessuto sociale del nostro Paese rischia seriamente di andare incontro nei prossimi mesi.

Negli anni successivi al 2008, quelli della grande crisi finanziaria riversatasi in men che non si dica nell’economia reale, abbiamo assistito ad un boom dell’azzardo, scaturito da due elementi strettamente connessi alla crisi. Da una parte l’inserimento massiccio di giochi di nuova generazione sul mercato italiano, a partire dalle Videolottery - oggi la prima tipologia di gioco su rete fisica per entità della raccolta -, allo scopo di stimolarne la domanda e contestualmente le entrate tributarie. Dall’altra, un tessuto sociale devastato dagli effetti della crisi ha risposto a tale stimolazione e si è buttato a capofitto sull’azzardo, percepito come possibilità di risolvere i propri problemi attraverso la giocata della vita o come occasione di una fuga dalla realtà¹⁰. Questi due elementi combinati assieme hanno impresso un’accelerazione mai vista, fotografata dai numeri ufficiali: dai 47,3 miliardi di euro giocati a fine 2008 si è passati agli 87,5 miliardi nel 2012.

Un aumento dell'85% in appena 4 anni: il numero delle giocate, la cui base era già piuttosto elevata, è praticamente raddoppiato.

Gli effetti economici più devastanti della pandemia non si sono ancora palesati nel nostro Paese, grazie ad alcune misure come il blocco dei licenziamenti e i decreti cd. Ristori e Sostegni. Nell'immediato futuro l'auspicio è che i fondi del Next Generation EU¹¹ ottengano lo scopo per cui saranno messi a disposizione, trasformandosi in un Piano Marshall del XXI secolo, in grado di arginare le drammatiche ricadute sociali della pandemia e rilanciare l'economia dei Paesi membri dell'Unione Europea. Ma il rischio che il Covid-19 si trasformi in uno tsunami socioeconomico di incalcolabili proporzioni resta molto alto. Memore dei dolorosi errori commessi nel recente passato, la ripartenza del settore legale dell'azzardo non può trasformarsi in una nuova e indiscriminata stimolazione della domanda a scopo fiscale. Perseverare sarebbe tanto diabolico quanto criminale.

Note

1. Il gioco d'azzardo in Italia, ricerca dell'Istituto Superiore di Sanità presentata il 18 ottobre 2018

2. Ibidem

3. Per approfondire questo aspetto si rimanda al capitolo "I giocatori durante il lockdown"

4. L'audizione si è tenuta a Roma presso la Sala del Refettorio di Palazzo San Macuto il 9 marzo 2021

5. Nota tecnica al Bollettino delle entrate tributarie n.226, Dipartimento delle Finanze, Ministero dell'Economia

6. Il prelievo fiscale coincide con il margine erariale residuo e si applica solo al Lotto, alle Lotterie istantanee e a estrazione differita

7. I dati forniti dal Direttore dell'ADM non sono da considerarsi consolidati

8. Per approfondire questo aspetto si rimanda al capitolo "Evoluzione degli interessi mafiosi"

9. Audizione in Commissione Antimafia, 9 marzo 2021

10. Si veda "La banalizzazione dell'azzardo" di Mauro Croce, Lose For Life - Come salvare un Paese in overdose d'azzardo, Altreconomia 2017

11. Strumento dell'Unione europea per la ripresa, che integra il Quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027

CAPITOLO 7

I GIOCATORI DURANTE E DOPO IL LOCKDOWN

*a cura di Mauro Croce,
psicologo, psicoterapeuta e criminologo*



DALLE SIGARETTE AL GIOCO: LABORATORI SOCIALI

Novembre 1992, i dipendenti dei Monopoli dello Stato addetti alla distribuzione dei tabacchi indicano uno sciopero. Uno sciopero come tanti. Non è una notizia degna della prima pagina. Non si tratta di uno sciopero dei trasporti, della sanità o della scuola. Dopo qualche giorno però ai tabaccaia cominciano a scarseggiare i rifornimenti con conseguente preoccupazione tra i fumatori. Molti corrono a farne incetta e le sigarette diventano sempre più introvabili. In breve tempo nelle tabaccherie non si trova più una sola sigaretta. La notizia acquisisce l'onore delle prime pagine ed il panico comincia a serpeggiare tra i fumatori. "Siamo in presenza di una situazione assolutamente insostenibile. Il mercato è ormai interamente in mano al contrabbando, lo Stato rinuncia a decine di miliardi al giorno, gli operatori del settore stanno per essere messi in ginocchio dalla vertenza in atto e milioni di consumatori sono spinti all'angosciosa, quanto inutile, ricerca di un prodotto che non c'è più" dichiara il presidente dell'Agemos, l'Associazione Nazionale Venditori e Distributori di Tabacco, Paolo Campanella¹. Un grande affare a questo punto per la filiera del contrabbando con conseguente aumento delle "bionde" illegali. Sempre le cronache riportano casi di ansia, fame morbosa, insonnia, agitazione e alterazione del ritmo sonno-veglia. "La mattina, nei luoghi di lavoro arrivavano stralunati, con gli occhi cerchiati perché non avevano dormito e avevano trascorso la notte in giro per la città. Quante amicizie si sono incrinare o rotte in quelle giornate!"².

I più disperati si adattarono a fumare tabacco alternativo recuperato nelle erboristerie o addirittura confezionato con foglie secche di platano, come riferirono i nuclei antisofisticazione dei carabinieri. Una follia pura. Ma a rivedere i giornali dell'epoca si scoprono altre cose interessanti. Il giornale l'Unità il 23 novembre '92 intervista lo scrittore Mario Soldati "legendario fumatore" e scopriamo - almeno questo afferma l'intervistato - che i Monopoli di Stato lo omaggiano di tabacco. "Sa con la storia che io passo per essere un gran fumatore e dicono un discreto scrittore in tanti anni ho finito di fare buona pubblicità al tabacco". Pubblicità regresso chiosa Fabrizio Roncone, l'intervistatore. "Insomma lei fuma grazie agli omaggi dei Monopoli". "Sì, anche se in questo periodo di carestia sono costretto a spedire uno dei miei figli in Svizzera".

Lockdown 2020. I tabaccai restano aperti. I fumatori possono dormire sonni tranquilli: l'approvvigionamento è assicurato. Ma dall'8 marzo vengono chiuse in tutta Italia le sale giochi, le sale bingo, le sale scommesse. E dalla stessa data viene progressivamente inibita (sino al 4 maggio) la possibilità di uscire di casa se non per motivi sanitari, lavoro o approvvigionamento di generi alimentari. La storia è nota ed è un crescendo. Per evitare assembramenti dal 12 marzo vengono anche spenti i monitor del 10 e Lotto, di Winforlife e delle scommesse su eventi sportivi e non sportivi virtuali e dal 21 marzo il commercio nelle tabaccherie del gioco su AWP, Lotto e gran parte dei giochi numerici a totalizzatore. Dal 30 vengono sospesi, anche senza monitor, 10 e Lotto, Millionday, Winforlife, Vinci casa.

Che ne sarà dei giocatori? Se lo chiedono in molti. E con preoccupazioni diverse. Vi saranno casi di astinenza da gioco con ricerca spasmodica di occasioni di gioco "ad ogni costo", così come è stato per i fumatori durante lo sciopero? La criminalità organizzata potrà approfittare, similmente ai contrabbandieri, di questa straordinaria occasione ed opportunità per sostituirsi all'offerta legale e soddisfare soggetti in astinenza da gioco? Qualcuno si scoprirà improvvisato *bookmaker* o biscazziere cercando di approfittarne e creare business "fai da te"? Giocatori sino ad allora non interessati oppure restii o timorosi al passaggio all'on line li troveremo ora "costretti" a "fare il salto" in massa verso il mondo del digitale?

Tra le varie preoccupazioni si presenta anche una crisi di un settore imprenditoriale e lavorativo e un danno per l'Erario. Se una parte dei gestori dell'on line potrebbero vederne un potenziale di sviluppo, l'imprenditoria del gioco esprime la propria preoccupazione insieme

alla sensazione di subire una ingiustizia in quanto le sale gioco rappresenterebbero “un servizio di interesse generale affidato in concessione ministeriale a seguito di pubblica gara, il quale funge da argine alla criminalità organizzata ed all’evasione fiscale, oltre a risultare foriero di grandi benefici per il pubblico Erario”. Attività queste che sarebbero da distinguere dai “luoghi dell’intrattenimento, dello spettacolo o della movida anche perché al loro interno non si praticano giochi sociali ma in ‘solitario’ (cliente/macchina)”³.

È una notizia interessante. Il gioco praticato in questi luoghi non è sociale. Forse qualcuno lo aveva già sospettato. Preoccupazioni sorgono dalle organizzazioni del terzo settore, dalle associazioni impegnate nella cura e nella prevenzione dal gioco patologico e dal fronte dei servizi. Pur con difficoltà, di fronte al rischio di sospendere o mettere in crisi trattamenti in corso, vengono messe in campo, anche avvalendosi di dispositivi digitali, nuove strategie di aiuto. Questo sia per offrire un primo contatto a giocatori problematici non conosciuti, o per pazienti “persi di vista” i quali potrebbero presentare problemi di astinenza o comunque necessità di consulenza e assistenza, sia per il rischio di interrompere o mettere in crisi trattamenti in corso. Significativa è ad esempio l’esperienza di Rolando De Luca il quale tra marzo e giugno 2020, anziché sospendere le sedute di gruppo con i propri pazienti decide di “passare all’on line” realizzando centosessanta incontri di gruppo e scoprendo anche come la mancanza di presenza fisica in molti casi non abbia costituito un limite ma una opportunità, vedendo la partecipazione al gruppo di componenti delle famiglie sino ad allora restii se non addirittura ostili a partecipare⁴. Un conto è recarsi in un luogo con tutti i timori, le resistenze, le paure, altro conto è trovare la propria famiglia che dalla propria casa, nella quale è confinata, trova uno spazio di confronto, di aiuto, di incontro. Come spesso avviene nelle situazioni di crisi si è spesso obbligati a trovare nuove soluzioni. Ad assumersi rischi. E quando usciremo da questa pandemia dovremo fare tesoro di molte esperienze coraggiose ed innovative sperimentate in questo periodo.

Ma domande e preoccupazioni vengono poste in tutto il mondo. Un mondo che, causa il confinamento, diventa uno straordinario laboratorio sociale. Ricerche sull’impatto delle restrizioni nel gioco d’azzardo cominciano ad offrire i primi dati. In generale viene registrato un interesse per le piattaforme web. In Gran Bretagna di fronte a un aumento del 17% del gioco on line⁵ si osserva come un terzo dei giocatori intervistati abbiano provato per la prima volta una o più attività on line durante il periodo di lockdown mentre quelli già attivi nell’on

line avrebbero diversificato le loro attività di gioco, giocato a sessioni più lunghe e speso più denaro. Determinati prodotti, in particolare quelli che presentano un ciclo di gioco più rapido, avrebbero inoltre registrato un aumento del numero di giocatori attivi, in relazione allo stesso periodo dell'anno precedente. Altrettanto dicasi per quanto riguarda le scommesse sugli sport virtuali e il poker on line così come il numero di sedute sessioni di gioco all'ora. In Canada viene riferito come il settore dei Casinò on line abbia visto una crescita del 77% rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente⁶ e una ricerca in Australia sulle transazioni dimostrerebbe un aumento del 67 % del volume di gioco on line⁷.

Quale sia poi il nuovo panorama venutosi a creare al fine di offrire ai decisori politici elementi di valutazione in ordine alle azioni da intraprendere è oggetto di uno studio realizzato in Gran Bretagna⁸. Ricercatori canadesi cercano di comprendere quale sia l'impatto delle restrizioni riguardo la salute mentale, l'uso delle sostanze e i fattori di rischio comportamentali del gioco on line⁹. Alcuni Paesi si pongono il problema di adottare misure supplementari al fine di proteggere i giocatori in un periodo di prevedibile maggiore rischio. E se non tutte le autorità prenderanno misure drastiche quali la Lettonia che ha proibito dal 22 marzo 2020 tutti i giochi in linea sino alla fine delle misure di confinamento¹⁰ altri cercheranno di mettere in campo azioni di prevenzione. Il Department for Digital, Culture, Media and Sport (DCMS) della Gran Bretagna¹¹ raccomanda agli operatori misure supplementari di protezione per i giocatori attraverso messaggi di gioco sicuro ben visibili. Altrettanto è avvenuto in Belgio, Francia e Danimarca nel sensibilizzare i giocatori a conservare abitudini di gioco responsabile durante il contesto della pandemia. Nello specifico la danese Spillemyndigheden¹² e la francese ARJEL (Autorité National des Jeux), incoraggiando i giocatori a fissare dei limiti di tempo e di denaro¹³ e la Commission des Jeux de Hasard de Belgique di forme di aiuto a distanza¹⁴ così come l'ARJEL francese ha posto nel proprio sito la lista delle risorse di aiuto alle quali i giocatori possono rivolgersi e la Gambling Commission della Gran Bretagna ha annunciato nell'aprile 2020 il versamento di 9 milioni di sterline quale sostegno a Gamble-Aware¹⁵ organizzazione attiva nella prevenzione e nell'aiuto¹⁶. Altri organismi regolatori hanno invece posto dei limiti alle transazioni di gioco. Ad esempio la Commission des Jeux de Hasard de Belgique un limite tra 500€/778 \$ per ogni cliente¹⁷, e in Finlandia il Monopolio Veikkaus ha abbassato la possibilità di perdite mensili e giornaliere sino a settembre 2020¹⁸.

CHE NE È IN ITALIA?

L'Italia propone la lotteria degli scontrini. Gli obiettivi (lotta all'evasione) sono nobili. Tuttavia sfugge quello che per molti potrebbe forse suonare quale richiamo¹⁹ al ricorso all'azzardo quale possibilità di guadagno e di rivalsa grazie anche allo slogan coniato per l'occasione.

Dopo anni di "ti piace vincere facile", in concomitanza con il lockdown e i sentimenti di rassegnazione, preoccupazione, incertezza conseguenti, viene proposto "Non ti resta che vincere!", "Guadagni, Vinci & cambi il Paese". Non sarà probabilmente la lotteria degli scontrini il luogo per riprendere a giocare.

Tuttavia il richiamo al gioco per taluni potrebbe risultare insidioso. Vi è stata una valutazione di possibili "effetti collaterali" da parte di soggetti fragili ed ora ancora più fragili? Anche in Italia comunque vengono avviate ricerche delle quali si cercheranno di riportare alcuni dati di sintesi rimandando alle pubblicazioni complete eventuali approfondimenti e dettagli specifici.

Lo studio Espad #lorestoacasa 2020 - I comportamenti a rischio durante il primo lockdown tra gli studenti dai 15 ai 19 anni, realizzato dal CNR - Istituto di Fisiologia Clinica²⁰, è finalizzato ad indagare diverse dimensioni e profili di rischio da parte degli adolescenti. Durante il periodo di lockdown circa il 68% degli studenti, soprattutto maschi, avrebbe passato parte del proprio tempo a giocare ai videogiochi: il 9,2% con sessioni di oltre 4 ore nei giorni di lockdown in cui c'erano lezioni on line, mentre quasi il 20% quando non c'erano²¹. Tuttavia una percentuale minore avrebbe giocato d'azzardo on line (3%) e/o in luoghi fisici (6%). Di questi, il 33% ha speso più di 10 euro giocando on-site e il 46% giocando on line. La quasi totalità degli studenti giocatori non problematici non ha speso soldi per giocare presso luoghi fisici (90%) né per giocare on line (93%) contro, rispettivamente, il 76% e il 77% dei giocatori a rischio o problematici. Tra questi ultimi, infatti, l'11% ha speso non più di 10 euro per giocare presso luoghi fisici mentre il 13% oltre 10 euro. Infine sono stati il 14% tra i giocatori on line con profilo di gioco a rischio o problematico coloro che hanno speso più di 10 euro per giocare on line.

Sempre il CNR-IFC ha svolto tra aprile e marzo 2020 una ricerca²² sulla popolazione generale (18-84 anni) attraverso la somministrazione di un questionario on line da compilarsi in forma anonima e volontaria. Il questionario comprendeva una parte relativa alle principali caratteristiche socio-anagrafiche e le abitudini di gioco ed alcune sezioni supplementari volte a comprendere altri comportamenti a rischio quali l'uso di alcol o di sostanze psicoattive²³.

I rispondenti sono stati circa 2.500 (2.319: 38% maschi e il 62% femmine), con una sensibile differenza di risposte a livello territoriale (Veneto (44,8%), Toscana (21,4%), Piemonte (9,2%) Lombardia (6,3%). Dato che, secondo gli autori, potrebbe almeno in parte rispecchiare una diversa sensibilità al tema. Pur non riferendosi ad un campione randomizzato e rappresentativo della popolazione, tale da permettere conclusioni generalizzabili, ma a un campione di comodo autoselezionato, i risultati offrono comunque spunti di interesse. Innanzitutto il test utilizzato per valutare la problematicità del gioco (PGSI - *Problem Gambling Severity Index*) ha evidenziato come sia stata raggiunta una popolazione particolarmente fragile, ovvero il 13,3% di chi ha giocato nell'ultimo anno e il 27,6% delle persone che hanno riferito di aver giocato durante il lockdown mostrano un profilo severo di problematicità di fronte alla quota di giocatori problematici nella popolazione generale che si attesterebbe al 3% secondo lo studio IPSAD® 2017 (ultima rilevazione disponibile).

Partendo da una definizione di giocatore che comprende chi ha giocato d'azzardo almeno una volta nell'ultimo anno, il 26,3% tra i partecipanti allo studio sarebbe un giocatore in luoghi fisici mentre l'8,4% un giocatore on line. Tra i consumatori di gioco nei luoghi fisici solo il 12% avrebbe continuato a giocare durante l'isolamento, mentre solo uno su dieci di questi (10,3%) sarebbe passato al gioco on line durante le restrizioni. Se più di un terzo dei giocatori on-site (35,4%) dichiara di avere diminuito la propria frequenza di gioco e il 22,8% di avere interrotto tale attività, il 26,6% riferisce di non aver cambiato abitudini mentre il 13,9% afferma di aver addirittura aumentato le occasioni di gioco fisico. È bene infatti ricordare come durante il periodo di lockdown sia stato ad esempio possibile giocare ai Gratta e Vinci (72,5%) non considerando il gioco illegale. Inoltre la maggioranza di chi ha dichiarato di aver giocato in luoghi fisici durante il lockdown, afferma di "essere uscito di casa" da una a tre volte al mese per poter giocare, mentre circa il 40% lo avrebbe fatto una o più volte a settimana e l'8,5% sarebbe uscito una o più volte al giorno per giocare. La maggior parte dei giocatori nei luoghi fisici afferma inoltre di avere speso non oltre i 10 euro durante l'intero periodo (55,8%), il 26% tra gli 11 e i 200 euro, il 2,6% tra i 200 e i 500 euro, mentre il 3,9% si sarebbe spinto oltre i 500 euro di spesa. La maggior parte (55,3%) comunque riconosce un bilancio complessivo in perdita. Interessante osservare, similmente a ricerche internazionali, come il 33,8% dei giocatori on line abbia riportato di aver aumentato le occasioni di gioco, mentre il 28,8% di non aver modificato le pro-

prie abitudini e l'11,3% di aver iniziato con la modalità on line di gioco proprio in questo periodo.

Se non è stato osservato un massiccio spostamento dal gioco fisico a quello on line, sembra comunque che l'isolamento imposto abbia fatto avvicinare una quota di soggetti a questa modalità, e circa un terzo dei giocatori on line abbia esperito un aumento della frequenza di gioco. Tra i giochi disponibili, quelli preferiti da questa tipologia di giocatori sono stati il poker texano, le slot machine virtuali e le scommesse sportive on line. Inoltre, nel caso dei giocatori on line la frequenza di gioco è stata maggiore rispetto a quella riferita da quanti hanno giocato in luoghi fisici, considerando che il 30,5% dei giocatori on line ha giocato una o più volte al giorno, altrettanti, anche se non quotidianamente, lo avrebbero fatto più volte a settimana, mentre il 39% ha giocato da una a quattro volte nel mese. Anche la spesa per il gioco si è rivelata più consistente. Il 14,6% dei giocatori on line ha riferito di aver speso oltre 500 euro nel periodo in questione e l'11% tra i 200 e i 500 euro. Inoltre, una percentuale di giocatori on line simile a quella dei giocatori in luoghi fisici (56,8%) ha riferito di ritenersi in perdita. I giocatori in luoghi fisici e quelli on line differiscono anche per caratteristiche socio-anagrafiche. Infatti, tra chi ha riportato di aver giocato on-site durante la fase 1 dell'emergenza, il 62,6% è di genere maschile, la classe di età più rappresentata è quella dei 45-54enni e il 32,9% ha visto cambiare la propria posizione lavorativa dall'entrata in vigore delle restrizioni legate all'emergenza sanitaria. Invece, tra i rispondenti che hanno riferito il gioco on line il 78,6% è maschio, la classe di età più rappresentata è quella dei 25-34enni e la percentuale di quanti hanno visto cambiare la propria posizione lavorativa sale al 52%.

In conclusione, i risultati dello studio GAPS #lorestoacasa sembrano indicare come l'isolamento imposto dalle misure emergenziali per arginare la pandemia da Covid-19 abbia necessariamente modificato le abitudini legate al gioco in luoghi fisici. Solo una quota ridotta dei giocatori in luoghi fisici ha infatti riferito di aver sfidato il divieto di spostamenti imposto dal lockdown per andare a giocare. Un effetto più ridotto emerge invece rispetto al cambiamento delle abitudini al gioco on line. Le circostanze straordinarie sembrano aver fatto avvicinare una quota di soggetti alla pratica del gioco d'azzardo on line e aumentare le occasioni di gioco per una parte (circa un terzo) di coloro che già giocavano con questa modalità.

Questi risultati, insieme al fatto che una percentuale rilevante del campione raggiunto dallo studio GAPS #lorestoacasa è risultato a rischio

di sviluppare problematicità, e quindi probabilmente con abitudini di gioco consolidate, sembrano dunque indicare che le due popolazioni di giocatori in luoghi fisici e on line siano ben distinte. Questo potrebbe in parte spiegare la mancanza di risultati a supporto dell'ipotesi che a fronte delle restrizioni imposte dal lockdown, non sia stata osservata la massiccia conversione della pratica dell'azzardo fisico in azzardo on line da più parti paventata.

Un altro studio dell'Istituto Superiore di Sanità, realizzato con l'Istituto Mario Negri, l'Istituto per lo Studio, la Prevenzione e la rete Oncologica (ISPRO), l'Università degli studi di Pavia e l'Università Vita-Salute San Raffaele di Milano sull'abitudine al gioco degli italiani, condotto su un campione della popolazione italiana di età compresa tra 18 e 74, ha confrontato le abitudini di gioco nel periodo di lockdown (27 aprile - 3 maggio 2020) con le abitudini precedenti la pandemia e con una successiva fase di restrizioni parziali (27 novembre - 20 dicembre 2020)²⁴. La fotografia ci consegna un anno 2020 dove il consumo di azzardo legale fisico è diminuito dal 9,9% del periodo precedente la pandemia al 2,4% del periodo di lockdown, per poi risalire al 8% nel periodo di restrizioni parziali. Il gioco on line invece passa dal 10,0% del periodo precedente la pandemia all'8,0% nel lockdown, per salire al 13% nel periodo di restrizioni parziali. Per quanto riguarda chi ha dichiarato di praticare l'azzardo si è passati dal 16,3%, al 9,7% per poi risalire al 18% nel periodo di restrizioni parziali. Il consumo di azzardo offline è diminuito del 2,4% nel periodo di lockdown, per poi risalire all'8% nel periodo di restrizioni parziali ed il Gratta e Vinci - non interessato dalle restrizioni - è diventato il "gioco" più praticato. Il tempo medio dedicato al gioco secondo questo studio pare essere di quasi un'ora e l'1,1% di coloro che hanno dichiarato di non aver giocato prima della pandemia ha confessato di aver iniziato a giocare proprio nel periodo di totale restrizione. Infine risultano significativamente correlati ad un aumento dell'attività di gioco durante il lockdown l'uso di psicofarmaci, depressione e ansia.

LE RICERCHE DA PARTE DEI SERVIZI

Interessanti osservazioni e ricerche provengono anche da parte del mondo dei servizi. Non si tratta in questo caso di ricerche che si riferiscono alla popolazione generale - che possono comprendere "giocatori" estemporanei, sociali o a bassa problematicità" - ma di ricerche condotte nei confronti di soggetti in trattamento con diagnosi di disturbo da gioco d'azzardo. In generale viene registrata una forte riduzione delle richieste di nuove prese in carico insieme a una diffusa percezione di

sollievo da parte dei pazienti nel commentare le restrizioni all'offerta di gioco²⁵. Viene osservato inoltre²⁶ un aumento della percezione di benessere soggettivo e familiare, sia nella fase 1 di lockdown (9 marzo - 3 maggio 2020) e ancora di più nella fase 2 di allentamento delle misure di contenimento (4 maggio - 14 giugno 2020), fino alla riaccensione delle slot e un lieve spostamento dei consumi verso il Gratta e Vinci. Se la maggior parte per i giocatori in carico con problemi di gioco on line non hanno interrotto tale comportamento, limitato è apparso il viraggio sull'on line mentre nessuno avrebbe dichiarato di essere passato al gioco d'azzardo illegale così come non è stata segnalata alcuna sindrome di astinenza²⁷. Viene tuttavia segnalato un leggero incremento da parte di un servizio di consulenza economica²⁸. Un "incremento dei pazienti astinenti immediatamente dopo il lockdown" viene registrato anche da una ricerca condotta a Roma su un campione di pazienti in trattamento²⁹ insieme alla rilevazione di "molte ricadute a pochi mesi dopo dalla riapertura degli esercizi adibiti al gioco". Viene poi ipotizzato come, una resistenza al ricorso al Gratta e Vinci possa essere connessa al timore dai pazienti, di poter contrarre l'infezione da Coronavirus. Si osserva inoltre come la limitazione delle possibilità di gioco abbia permesso di ridurre l'impatto con i *trigger* esterni: entrare in contatto con luoghi, ambienti, gruppi sociali e persone che possano ricordare o rimandare al gioco d'azzardo, confermando così i dati della letteratura sull'azione svolta dall'assenza di proposte ed opportunità di gioco e quella negativa ad opera degli stimoli inerenti al gioco d'azzardo. Rispetto all'andamento dei percorsi terapeutici è emersa una forte *compliance* fra paziente e terapeuta/i caratterizzata, in alcuni casi, anche da una maggiore assiduità e presenza riscontrata agli incontri programmati. Ridotto è risultato inoltre il numero di pazienti che hanno seguito il trattamento in modo discontinuo o lo abbiano addirittura abbandonato. Tipologie di pazienti gravi avrebbero poi mantenuto in modo del tutto inaspettato una continuità nel trattamento. Una ricerca effettuata su 230 pazienti in carico al Dipartimento dipendenze dell'Ulss 3 Serenissima riporta come, su 100 di questi solo 3, durante il primo lockdown 2020, si sarebbero rivolti a scommesse on line e Gratta e Vinci. Allo scadere delle restrizioni nel maggio 2020, venti sarebbero ricaduti, mentre i più sembra siano riusciti a controllarsi nonostante abbiano dovuto affrontare la fase critica del *craving*. "In questo tipo di dipendenza c'è molta fidelizzazione verso il gioco che si predilige, quindi non è detto che il giocatore, tolto lo stimolo, decida di cambiare gioco. Anche in chi giocava prima on line, in ogni caso, si è riscontrato una diminuzione drastica della dipendenza durante i lockdown"³⁰.

Un report del gruppo di lavoro del Dipartimento Salute Mentale e Dipendenze del “Grande Ospedale Metropolitano Niguarda”³¹ osserva come il “forzato” limite esterno - “riducendo (o addirittura azzerando nella maggioranza dei casi) le situazioni e gli elementi a rischio” - abbia permesso di implementare strategie di distrazione dall’impulso e comportamenti positivi e protettivi. Viene tuttavia riferito il caso di un soggetto che ha presentato un passaggio o incremento verso altri tipi di dipendenze: aumento delle sigarette fumate giornalmente, ricorso a sostanze (cannabinoidi), shopping on line, ricaduta in relazioni affettive caratterizzate da aspetti di dipendenza. “Non potendo essere agito” l’impulso al gioco, questo potrebbe infatti venire sostituito da altri comportamenti, quale modalità “di distrarsi da emozioni e pensieri spiacevoli” insieme alla comparsa di indicatori di malessere non specifici ad esempio sintomatologie ansioso-depressive.

Una ricerca, realizzata nella primavera del 2020³² ha coinvolto 135 tra giocatori e giocatrici d’azzardo tra i 22 e i 78 anni con un’età media di circa 50 anni in trattamento da disturbo da gioco d’azzardo da (età media = 50,07). La ricerca offre un confronto statistico “prima-dopo” la chiusura e i dati raccolti durante il lockdown sono stati confrontati con informazioni già a disposizione. Sono stati raccolti dati anamnestici socio-anagrafici, comportamenti di gioco precedenti al periodo di confinamento, tipologie di giocatori secondo il modello Pathaway³³, comorbidità con psicopatologia e/o comportamenti di abuso, tipologie di trattamento in corso. Con ogni soggetto è quindi stata realizzata una intervista telefonica volta ad indagare la qualità di vita durante il lockdown, i comportamenti di gioco, la severità, il *craving* e le intenzioni post-lockdown. La medesima intervista, senza la parte dedicata al gioco d’azzardo, è quindi stata realizzata con un familiare dei pazienti. Dai dati emerge anche in questo caso come la maggior parte dei soggetti dichiarò di aver percepito, nel periodo del lockdown, un miglioramento della propria qualità di vita e delle proprie relazioni familiari e il ricorso al gioco sia risultato del tutto irrilevante se non inesistente. I sintomi del disturbo sono apparsi ridotti in modo significativo ed anche il desiderio di giocare è apparso lieve così come non viene segnalata una rilevante problematicità con altri comportamenti potenzialmente additivi, ovvero l’ipotesi che soggetti in assenza del gioco potessero innescare o amplificare altre modalità di abuso.

Se la grande maggioranza dei soggetti esprime l’intenzione di non tornare al gioco al termine del lockdown, gli autori prudentemente osservano come l’assunzione intenzionale di responsabilità verso il

futuro di per sé non costituisca una garanzia rispetto l'astensione dal gioco d'azzardo. Da osservare inoltre una correlazione tra la riduzione della sintomatologia del disturbo e la durata del trattamento clinico dei pazienti.

Una ricerca infine effettuata dalla Cooperativa lotta contro l'emarginazione³⁴ nella provincia di Sondrio si è posta invece lo scopo di fotografare il fenomeno dal punto di vista degli attori a vario titolo implicati, (giocatori, assistenti sociali, amministratori comunali, polizia locale, centri di ascolto e Ser.t) e riporta come nessuno dei servizi interpellati abbia rilevato durante il periodo di lockdown una migrazione verso il gioco on line da parte delle persone in carico e non ancora in astensione. Vengono invece riferiti spostamenti da parte di giocatori non ancora in astensione, verso i Gratta e Vinci.

Punto importante da segnalare è come gli operatori del settore osservino, anche in questo caso, quali narrazioni prevalenti da parte di soggetti che riferivano non avere giocato siano state tutte di segno positivo. Frequenti sono infatti le sensazioni riportate di liberazione e benessere generale grazie ad "un momento di tregua" dalla possibilità/necessità di giocare. Verrebbe da commentare come questi soggetti esprimano quello che talvolta è un desiderio, una scusa, una speranza. Ovvero che, non riuscendo a controllarsi da soli, si augurino che "qualcun altro" limiti o blocchi l'offerta di gioco d'azzardo. Da precisare inoltre come nessun servizio abbia riscontrato la sostituzione o l'aggravamento di altri tipi di dipendenze (alcol e/o sostanze) nei giocatori in carico nonostante sia stato riportato un caso di un utente, già in carico per gioco d'azzardo, nel quale è emerso un consumo problematico di alcol mai riconosciuto ma presente nella sua storia. Viene inoltre riferito il caso di due pazienti già trattati e dimessi per gioco d'azzardo, ripresentatisi al servizio a distanza di un anno presentando ora una problematica relativa all'alcol. La domanda relativa ai cambiamenti che il periodo di astensione forzata potrà determinare nel modo di giocare dei giocatori quando si tornerà alla normalità, porta a diverse risposte da parte degli operatori dei servizi.

C'è chi pensa che l'astensione forzata possa costituire un ruolo di contenimento temporaneo ma destinato a svanire al termine del confinamento e chi invece pensa che l'aver sperimentato uno stato di benessere dovuto all'assenza di gioco potrà agire positivamente come fattore di protezione quando si tornerà a una completa offerta di gioco. Il calo delle richieste di aiuto al servizio secondo taluni porta ad ipotizzare che l'astensione forzata sia stata meno difficile del previsto e

pertanto, l'aver colto questa opportunità, potrà portare alla continuazione dell'astensione e al mantenimento dei benefici già sperimentati.

CONSIDERAZIONI, NON CONCLUSIONI

Nonostante i dati risultino difficili da confrontare e non sempre coincidenti causa i diversi disegni di ricerca, le diverse tipologie di soggetti intervistati, i diversi momenti di analisi e le rapide mutazioni dello scenario e ben consapevoli che si possa solo parlare di ipotesi da verificare, qualche considerazione si può tentare.

Tra le tante domande aperte due rivestono un interesse particolare. La prima: cosa abbiamo imparato da questa "sperimentazione forzata" di limitazione all'accesso al gioco? La seconda: cosa possiamo aspettarci quando si "ritornerà alla normalità"?

Partiamo dalla prima domanda. Che cosa abbiamo osservato, riscontrato? Che cosa abbiamo imparato? Innanzitutto parrebbe da escludere l'aver assistito complessivamente a un fenomeno simile a quanto è avvenuto nel '92 da parte dei tabagisti. E questo nonostante ci si sia trovati non solo con una sensibile riduzione di offerta ma anche di fronte ad un generale clima di incertezza, depressione, noia, paura, preoccupazione, ansia: elementi questi notoriamente associati o incentivanti il ricorso al gioco d'azzardo in forme problematiche. Certamente non è da escludere che vi siano stati casi simili e sarebbe interessante analizzarli, tuttavia è innegabile come l'impatto generale sia stato di minore evidenza.

Per quanto riguarda il gioco on line, come dimostrato da studi italiani e internazionali, è stato invece registrato un certo sviluppo sia per quanto riguarda "nuovi clienti" sia per quanto riguarda il tempo trascorso on line. Tuttavia parrebbe che, la paventata "migrazione in massa" dei giocatori verso questa tipologia di gioco non sia stata riscontrata. Questo perché? Probabilmente il gioco on line continua a risultare per molti poco appetibile. Per molti inoltre la ricerca spasmodica e compulsiva di gioco ad ogni costo può non essersi innescata. O forse ancora il *setting* è diverso. Acquistare un Gratta e Vinci dal tabaccaio, cercare di non farsi vedere, oppure al contrario scambiare qualche battuta, entrare in una sala giochi, isolarsi dal mondo, sprofondare nel suono, nei colori, nelle combinazioni delle slot offre emozioni, sensazioni di fuga da una quotidianità e surrogati di avventura. Diverso è il collegarsi dal proprio pc in casa propria. Manca un qualcosa che l'on line non può offrire e quella che poteva essere una routine, una associazione di eventi tra loro connessi, si è rotta. Vi è poi il rischio di essere visibile e controllato dagli altri componenti della famiglia. Ma vi possono essere anche re-

sistenze, difficoltà, poca dimestichezza con i *device* elettronici insieme ad una diffidenza rispetto ad un mondo nel quale non si è nati: non si è a proprio agio. È pur vero che Savauget anni fa ha segnalato il caso clinico di soggetto di 83 anni che ha intrapreso la pratica dei giochi da casinò on line alla veneranda età di 80 anni, accumulando debiti per un valore di circa 30.000 euro³⁵ ed i casi clinici, ci spingono ad osservare e porre attenzione a fenomeni e comportamenti che rischiano di non essere intercettati dalle statistiche e dalle ricerche epidemiologiche sui grandi numeri.

Tuttavia è lecito ipotizzare come, l'aver trovato chiuso il luogo del gioco abbia banalmente portato molti a non giocare. Alcuni si possono essere "consolati" con i Gratta e Vinci il quale pare abbia riscosso un certo interesse. Ma non sappiamo se, in assenza di altre opportunità, nuovi soggetti si sono rivolti al Gratta e Vinci, se abituali giocatori sia di Gratta e Vinci che di altri giochi si siano riversati sull'unico accessibile; oppure ancora se giocatori fedeli ed esclusivi di Gratta e Vinci abbiano incrementato l'attività in relazione al momento particolare di lockdown. Verosimilmente si sono verificate tutte e tre le possibilità. Diverso probabilmente il discorso per chi è "già nel mondo di internet". Di chi è già "nel mondo del gioco on line". In questo caso un elemento di preoccupazione ulteriore è dovuto dal passaggio talvolta inconsapevole da parte di molti adolescenti, dal videogame (videogioco) al *gambling*³⁶. Molti soggetti sembra poi si siano astenuti dal gioco ed alcune ricerche riportano come sia stato raccontato un vissuto di "sollievo", di "liberazione". Se è vero che l'offerta può creare la domanda è anche vero che la mancanza di offerta può creare nuove domande.

Domande che possono trasformarsi nel ricorso alla ricerca di succedanei e sostitutivi ma anche risvegliare domande di altra natura che possono portare il soggetto ad interrogarsi sul proprio stile di vita. Molte persone che non avevano consapevolezza o negavano di prendere atto di un loro problema di dipendenza nel trovarsi di fronte "ad una porta chiusa" è possibile si siano scoperte a interrogarsi sull'assurdità, sul costo, sul senso di loro comportamenti e scoprire o riscoprire altri interessi o valori. Altri soggetti già consapevoli e preoccupati per il loro problema con il gioco e magari in trattamento per la loro dipendenza sembra abbiano "ringraziato il cielo" per questa evenienza la quale anziché un problema, si è rivelata una opportunità, un aiuto nel proprio impegno e percorso di cambiamento.

I GIOCATORI NON SONO UNA REALTÀ OMOGENEA

Ma una cosa va detta con molta chiarezza: i giocatori non costituiscono una realtà omogenea, così come non tutti coloro che possono trovarsi a giocare necessariamente presentano problemi di dipendenza.

In uno degli studi classici sulle dipendenze Zimberg³⁷ evidenzia i tre fattori che intercorrono nel costruire e mantenere una dipendenza patologica. Un fattore legato alla sostanza (tipologia di sostanza, effetti farmacologici), uno legato al soggetto (fragilità individuali), ed uno legato al contesto nel quale avviene il consumo. Hacking ha introdotto il concetto di “malattie mentali transitorie” riferendosi a quei fenomeni che si sviluppano in un contesto specifico ed in un determinato momento storico la cui durata e traiettoria possono essere più o meno lunghe e gravi in funzione dei contesti ove fondano la loro condizione di nascita e di sviluppo e la loro diffusione e il loro declino sono in relazione a modelli e condizioni di vita storici, contestuali, variabili³⁸. Il gioco d'azzardo nelle sue derive patologiche ne è un esempio paradigmatico nella sua relazione con la caduta dei legami sociali, con il senso di insicurezza e la ricerca di soluzioni individuali.

Ma le variabili ed i fattori in gioco sono molti ed è necessario conoscere la loro interazione ed il loro sviluppo. Diverse sono infatti le motivazioni che possono portare al gioco³⁹. Diversi sono i bisogni ai quali il gioco può rispondere e diversi sono i bisogni che il gioco può creare. Diverso è il gioco al femminile⁴⁰, diverso è il gioco per gli anziani⁴¹, diverso è il gioco per i giovani⁴². In epidemiologia è ben noto il paradosso di Jeffrey Rose, il quale dimostra come un maggior numero di soggetti esposti ad un basso rischio, possa dare origine ad un maggior numero di casi problematici e patologici rispetto ad un minor numero di soggetti ad alto rischio⁴³. In altre parole: quanto più è diffusa e disponibile l'offerta di gioco, tanto più soggetti verranno a contatto con il gioco e tanto più soggetti rischieranno di sviluppare problematicità e patologie. Ma diverse ancora sono le tipologie di gioco. Diversa la loro appetibilità, diversa la loro accessibilità, diverso il loro potenziale additivo: il grado cioè di favorire compulsività e rischio di dipendenza⁴⁴. Questo dato tuttavia va incrociato con le variabili soggettive e contestuali. Una sola variabile (il gioco, il soggetto, il contesto) da sola non spiega il possibile sviluppo verso problematicità.

CHE COSA SUCCEDERÀ?

Che succederà alla fine del lockdown? Quando finalmente si potrà tornare a vivere? Insieme all'euforia della ripresa e una sensazione di “essere scampati”, forti saranno le diseguaglianze sociali che ci troveremo

mo ad affrontare. Che ne sarà dei molti che al termine della pandemia si ritroveranno ad aver pagato un prezzo sensibilmente più alto? Che ne sarà dei molti che si ritroveranno più poveri e senza lavoro? Di chi troverà lutti attorno e dentro di sé? E chi ancora si troverà con un sovrappeso di rabbia, ansia, depressione e rancore per la percezione di avere subito una ingiustizia?

Durkheim ha cercato di dimostrare, oltre un secolo fa, come l'aumento dei suicidi sia in relazione non solo ai momenti di crisi ma anche ai momenti di sviluppo: quando le cose vanno male, per alcuni vanno peggio ma quando per molti vanno bene altri restano al palo.

Le questioni che dovremo affrontare sono molto grandi e il rischio del ricorso al gioco in maniera problematica è solo uno tra i tanti. Da tempo è stato osservato come il movente principale che muove gran parte dei giocatori di oggi non sia tanto la ricerca di sensazioni, la ricerca di azione, quanto la possibilità di fuga da una realtà e il gioco possa diventare una forma, una possibilità di dissociazione dal mondo e dalle preoccupazioni ed afflizioni quotidiane, dai propri bisogni, dai propri incubi, dai propri traumi⁴⁵. Ecco allora come il ricorso al gioco se per taluni si può concludere in un innocuo momento di evasione temporanea, per altri possa costituire un'isola, un rifugio, uno spazio alternativo ove potersi rinchiudere. Dovremo davvero pensare azioni di comunità, studi ed analisi puntuali e mettere in campo strategie per comprendere e rispondere a nuovi bisogni e prevenire nuovi rischi. Come osserva Roberta Pacifici, direttore del Centro nazionale Dipendenze e Doping dell'Istituto Superiore di Sanità, "la forte relazione trovata tra situazioni di disagio emotivo e comportamenti di dipendenza richiede politiche urgenti per impedire che le popolazioni vulnerabili aumentino e sviluppino una grave dipendenza dal gioco".

Note

1. La Repubblica 21 novembre 1992 .
2. Riporta Saverio Schirò da fonti Repubblica.it (<https://www.palermoviva.it/novembre-1992-le-notti-degli-zombi-a-palermo/>)
3. Gioco news Marzo 11, Gli operatori delle sale gioco presentano “quarti motivi aggiunti” al ricorso contro la chiusura disposta dai Dpcm anti-Covid: disparità di trattamento rispetto alle tabaccherie
4. De Luca R., Terapia di gruppo ai tempi del Covid. Centosessanta sedute su Skype da Marzo a Giugno 2020. Dattiloscritto non pubblicato. www.agita.sosazzardo.it; De Luca R. (2020) “Presentazione del libro-diario “Terapia di gruppo ai tempi del COVID. Centosessanta sedute via Skype da marzo a giugno 2020”, Alea Bulletin, VIII/3: 43-45
5. Snook, D. (2020, 15 giugno). Lockdown shift to on line gambling, says Gambling Commission of Great Britain. InterGame : IGaming, Casino & Coin-Op News
6. Kukkonen, H. (2020, 22 maggio). Global Gambling Report : On line Casinos Have Won New Players (YoY) During The Covid-19 Pandemic. Canada Sports Betting. <https://www.canadasportsbetting.ca/news/global-gambling-report-on-line-casinos-have-won-players-during-covid-19-pandemic.html>
7. Australia Reports Sharp Rise in On line Gambling Spending During Coronavirus Shutdown. (2020, 10 aprile). Casino.org. <https://www.casino.org/news/australia-on-line-gambling-spend-rises-sharply-during-pandemic/>
8. Hunt K., et al, 2020, Protocol for a Mixed-Method Investigation of the Impact of the COVID-19 Pandemic and Gambling Practices, Experiences and Marketing in the UK: The “Betting and Gaming COVID-19 Impact Study”, Int. J. Environ. Res. Public Health 2020, 17(22)
9. Price A., On line Gambling in the Midst of COVID-19: A Nexus of Mental Health Concerns, Substance Use and Financial Stress, Intentional Journal of Mental Health and Addiction, 2020
10. Latvia bans on line gambling during Covid-19 lockdown. (2020, 6 aprile). iGaming Business. <https://www.iGamingbusiness.com/news/latvia-bans-on-line-gambling-during-covid-19-lockdown>
11. DCMS to scrutinise player habits during Covid-19. (2020, 21 avril). iGaming Business. <https://www.iGamingbusiness.com/news/dcms-scrutinise-player-habits-during-covid-19>
12. Spillemyndigheden offers advice to players amid Covid-19. (2020, 31 marzo). iGaming Business. <https://www.iGamingbusiness.com/news/spillemyndigheden-offers-advice-players-amid-covid-19>
13. Autorité de régulation des jeux en ligne. (2020, 14 aprile). Confinement et risque d'addiction aux jeux d'argent et de hasard : les conseils de l'ARJEL pour garder la main sur son jeu. <http://www.arjel.fr/IMG/pdf/20200414CP.pdf>
14. Narayan, N. (2020, 6 aprile). Belgian Gaming Commission Provides Advice for Players in Lockdown. European Gaming Industry News. <https://europeangaming.eu/portal/latest-news/2020/04/06/67823/belgian-gaming-commission-provides-advice-for-players-in-lockdown/>
15. www.begambleaware.org/
16. GC directs £9m to GambleAware projects amid Covid-19 crisis. (2020, 29 aprile). iGaming Business. <https://www.iGamingbusiness.com/news/gc-directs-9m-gambleaware-projects-amid-covid-19-crisis>
17. Stradbroke, S. (2020, 7 aprile). Belgium imposes weekly €500 on line gambling deposit limits. CalvinAyre.com. <https://calvinayre.com/2020/04/07/business/belgium-weekly-on-line-gambling-deposit-limits/>
18. Todorov, S. (2020, 29 aprile). Finland Introduces On line Gambling Loss Limit Until September 30. Gambling News. <https://www.gamblingnews.com/news/finland-introduces-on-line-gambling-loss-limit-until-september-30/>
19. Il termine scientifico per definire questo concetto è “trigger” (trad. grilletto). Si tratta di uno stimolo esterno (o interno) che può fungere da fattore scatenante nella ricaduta da parte di soggetti con problemi di addiction. Morasco B.J., Weinstock J., Ledgerwood D., Petry N., 2007 Psychological Factors that Promote and Inhibit Pathological Gambling, May, Cognitive and Behavioral Practice 14(2):208-217
20. Un ringraziamento per la loro disponibilità a Sonia Cerrai, Claudia Luppi e Sabrina Molinaro del CNR
21. Biagioni S., Molinaro S., (2021). Report ESPAD #iorestoacasa 2020: I comportamenti a rischio durante il primo lockdown tra gli studenti dai 15 ai 19 anni, CNR-IFC ISBN 978-88-7958-054-0 (electronic edition)
22. Gambling Adult Population Survey - GAPS #iorestoacasa
23. Benedetti E., Cerrai S., Molinaro S., (2020) Gioco d'azzardo e lockdown: i risultati dello

- studio GAPS #iorestoacasa. Medicina delle Dipendenze, Settembre 2020, Vol. 10 n. 39
24. Reperibile sul sito dell'Istituto Superiore di Sanità
25. Jarre P. (2020). Gli effetti del lockdown per il COVID-19 sui consumi dell'azzardo e sull'accesso ai Servizi per DGA (Disturbo da Gioco d'Azzardo); "smart gambling" o tramonto dell'abbuffata? Dal Fare al Dire, 2, 27-30; Cappa, C., Avanzi, M., Imbesi, M., Paglia, C., Rossetti, M., Chiesa S. (2020), Percorsi Diagnostico Terapeutici Assistenziali. Percorsi sicuri attraverso l'epidemia nel DSM-DP di Piacenza. Sestante, 10, 37-40. <https://salute.regione.emilia-romagna.it/salute-mentale/documentazione/la-rivista-sestante/i-numeripubblicati-dal-2015/attraverso-il-covid-19-linvisibile-visibile-nei-servizi-dsm-dp>; Foschini V. (2020). Lockdown, quarantena e giocatori d'azzardo. Alea Bulletin VIII, 1, 6-8
26. Avanzi M., Calabrese A., Cabrini S., (2020), Il Disturbo da Gioco d'Azzardo (DGA) al tempo della pandemia di COVID-19: il punto di vista dei SerDP, Alea Bulletin VIII, 2: 11-17
27. ibidem
28. Caroni U., (2020), Gambling con Covid-19: mercato dell'azzardo, giocatori, impoverimento e indebitamento durante e dopo il lockdown. Alea Bulletin, VIII, 3: 18-23.
29. Carenti M.L., Casciani O., Luca O., Guadagnino V., Incerti C.C., Manasse D., (2020) Effetti del lockdown per l'emergenza COVID-19 su un campione di pazienti con Disturbo da Gioco d'Azzardo in carico all'ambulatorio specialistico DGA della ASL Roma 1. Alea Bulletin, VIII, 3: 9-12
30. Con il termine di craving viene inteso il desiderio/bisogno impulsivo per una sostanza, cibo o comportamento
31. Galbiati C., Limosani I., Ciliberti C., Longo L., Turco M., Prever F., Percudani M., (2020), Il Disturbo da Gioco d'Azzardo (DGA) nel tempo dell'emergenza COVID-19, Alea Bulletin, VIII, 2: 23-29
32. Capitanucci D., Donati M.A., Avanzi M., Smaniotto R., Primi C., Casini A., Quadrelli E., Cabrini S., Bielli G., Roaro A., (2021), Imparare dal COVID-19: Quando dal lockdown si possono ricavare indicazioni per la prevenzione del Disturbo da Gioco d'Azzardo dal punto di vista ambientale, Alea Bulletin, IX, nr.1, in press; Donati M.A., Cabrini S., Capitanucci D., Primi C., Smaniotto R., Avanzi M., Quadrelli E., Bielli G. Casini A., Roaro A. (2021) "Being a gambler during COVID-19 pandemic: A study with Italian patients and the effects of reduced exposition", International Journal of Environmental Research and Public Health, 18(2), 424
33. Blaszczynski A., Nower L. (2002), "A Pathways Model of Problem and Pathological Gambling", Addiction, 97:487-499
34. Cooperativa Lotta Contro l'Emarginazione, 2021, Il gioco d'azzardo nel periodo dell'emergenza- Il fenomeno tra limitazioni e opportunità. Il punto di vista di alcuni Attori del Territorio. Non pubblicato
35. Sauvaget, A., et al. (2015), Unexpected on line gambling disorder in late-life: a case report, Frontiers in Psychology, 6, article 655
36. Griffiths, M.D. (2008). Digital impact, crossover technologies and gambling practices. Casino and Gaming International, 4(3), 37-42; Minci M., Prever F., (2020) Nuove emergenze ai tempi del COVID; gioco on line, quali i rischi e quali i possibili strumenti di prevenzione, Alea Bulletin, VIII, 2: 30-35
37. Zimberg N., (2019), Droga, set e setting, Edizioni Gruppo Abele, Torino
38. Hacking, I., (2002), Le fous voyageurs, Les Empêcheurs de penser ed ronde, Parigi.
39. Binde P., (2013), "Why people gamble: a model with five motivational dimensions". International Gambling Studies, 13, 1, 81-97
40. Prever F., Bowden-Jones H., (2020), Donne e disturbo da gioco d'azzardo. Una prospettiva internazionale al femminile su trattamento e ricerca. Edizioni d'Este. Milano
41. Croce M., Arrigoni F., (2017), Gratta e perdi. Anziani, fragilità e gioco d'azzardo, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna
42. Croce M., Rascazzo F., (2013), Gioco d'azzardo, giovani e famiglie, Giunti Firenze, 2013
43. Rose G. (1985), Sick individuals and sick populations. Int J Epidemiol., 14:32-38
44. Croce M., (2012), "La tripla A dei giochi. Attractiveness, Accessibility, Addictivity. Il diverso potenziale di rischio nei giochi: quali elementi, quali riflessioni, quali politiche". Personalità Dipendenze, Mucchi Editore, Modena, vol. 18, n. 45 (1-2 2012), pp. 7-23; Croce M., Lucchini F., (2013), "Elementi strutturali e situazionali dei giochi d'azzardo e loro diversa addittività", in (a cura di) Lucchini A, Pistuddi A., Il gioco d'azzardo tra normativa e cura, CE.R.CO Edizioni, Milano: 85-93
45. Croce M., (2018), Psicologia del giocatore, in (a cura di) Lugoboni F., Zamboni L., In Sostanza. Manuale sulle dipendenze patologiche Vol 2, Edizioni CLAD Onlus, Verona : 177-187



CAPITOLO 8

I GAMERS TRA DIVERTIMENTO, PASSIONE E GIOCO D'AZZARDO

LO SPORTELLO FREE GAMERS ZONE UN BEL GIOCO DURA POCO

a cura di Laura Bugnone, Fabio Pellerano** e Marzia Lydia Spagnolo**
**Regione Piemonte, ASLTO3 Dipartimento "Patologia delle Dipendenze",
psicologa-psicoterapeuta*
*** Regione Piemonte, ASLTO3 Dipartimento "Patologia delle Dipendenze",
educatore professionale*



INTRODUZIONE

Il mondo dei videogiochi da sempre crea universi virtuali in cui far “vivere” ai personaggi le loro avventure. In questo panorama ormai quasi infinito di opportunità viene anche inserito il gioco d'azzardo, a volte come attività collegata a quelle esistenti nella realtà, a volte inventando giochi per rendere l'esperienza più interessante. Mentre si gioca è quindi possibile scommettere del denaro virtuale, guadagnato durante l'evolversi della storia, per arricchire il personaggio e per fargli raggiungere gli obiettivi. Negli ultimi anni il denaro virtuale è stato collegato al denaro reale delle carte di credito, dando vita a nuove opportunità, non più gratuite, per avanzare di livello e terminare i giochi. A volte gli acquisti sono puramente estetici, altre volte invece possono determinare la differenza (o far credere che ciò sia possibile!).

ALCUNI PENSIERI SUI VIDEOGIOCHI

Roger Caillois¹ propose una delle prime riflessioni sui giochi, partendo dalla considerazione che nonostante l'attività possa presentarsi in forme molto diverse tra loro, sono però tutte accomunate da caratteristiche

sempre presenti. Malgrado i videogiochi non fossero ancora una realtà, anch'essi possono essere inseriti in questo modello. Per l'autore la prima è la libertà, perché non vi è gioco quando non è la persona a scegliere, in piena autonomia, di prendervi parte. Un altro elemento in comune è la separazione, che consiste nel fatto che il giocare è un'attività ben delimitata nel tempo e nello spazio. L'incertezza invece caratterizza l'esito finale ma anche lo svolgimento stesso dell'attività. Il gioco è anche improduttivo, poiché il risultato non ha un valore effettivo nel mondo reale. Risulta regolato, in quanto soggetto a condizioni ferree e inviolabili per volontà stessa dei partecipanti e infine è fittizio poiché il giocatore è conscio di trovarsi al di fuori della realtà ordinaria.

L'autore propone quindi quattro categorie che definisce *agon*, *alea*, *mimicry* ed *ilinx*. Con *agon* indica la competizione, il gareggiare e il premeggiare. In *alea* invece all'opposto, il risultato finale dipende dal caso e le abilità del giocatore non influiscono nel determinare l'esito del gioco. La *mimicry* caratterizza l'atteggiamento di chi, per divertimento o per altre ragioni, finge di essere un'altra persona. Infine l'*ilinx*, la "vertigine", l'ebbrezza che si prova quando si è soggetti a forze estranee sulle quali non si possiede controllo. Già l'autore commentava che nei giochi queste componenti appaiono insieme o perlomeno in percentuali diverse. Nei videogiochi sono presenti tutte le categorie, con sfumature diverse a seconda dei giochi. In generale in tutti è presente l'*agon* e quando manca qualcuno da sfidare, si cerca di battere se stessi. L'*alea* - la casualità - è anch'essa un elemento molto presente. In molti giochi la *mimicry* riveste un ruolo peculiare, per cui si vive in ambienti fantasy, fantascientifici o di un passato lontano. Infine l'*ilinx* che si prova quando si sente salire l'adrenalina durante una sfida.

UNO SGUARDO SUL PRESENTE DELL'INDUSTRIA VIDEO-LUDICA

La società Newzoo², nel suo report sui ricavi del mercato mondiale del *gaming* nel 2020, ha rilevato un aumento del 19,6% rispetto all'anno precedente, per un incasso totale prospettato di 175 miliardi di dollari. Il mercato dei videogiochi è parte integrante del più ampio settore dell'entertainment: cinema, editoria, TV e musica, risultando il più redditizio; la pandemia ha favorito ulteriormente una crescita già costante negli anni.

I dati rilevano 2,7 miliardi di *gamers*³ nel mondo.

Non solo aumentano i volumi, ma anche l'uso dei diversi dispositivi e piattaforme. Oltre alle tradizionali console e ai pc, ha preso sempre più spazio il gioco in mobilità, che ha generato la metà dei ricavi totali.

Nel nostro Paese, secondo il rapporto IIDEA 2020⁴, i ricavi nel 2019 sono stati di 1,78 miliardi di euro (+1,7%). Ci hanno giocato 17 milioni di persone, pari al 39% della popolazione italiana di età compresa tra i 6 e i 64 anni. Il 53% sono uomini e il 47% sono donne. I dispositivi mobili come smartphone e tablet sono i più utilizzati, con oltre 10,5 milioni di persone, seguono i pc con 7,8 milioni e le console con 6,7 milioni. Per quanto riguarda invece il tempo passato davanti a ciascuna piattaforma, sono le console con 5,4 ore di gioco in media a settimana a essere preferite dai gamers, mentre si gioca un po' meno sui dispositivi mobili (5,3 ore) e su pc (4 ore). Secondo Comscore⁵, nei cinque Paesi europei più coinvolti dall'emergenza Coronavirus - Italia, Spagna, Francia, Germania e Regno Unito - visite e traffico su siti e app dedicati al *gaming* sono aumentati in media del 19% in una sola settimana (quella dal 6 al 12 aprile 2020).

TRA GAMIFICATION E GAMBLIFICATION

Per la Treccani la *gamification*⁶ è l'utilizzo di meccanismi tipici del gioco e in particolare del videogioco (punti, livelli, premi, beni virtuali, classifiche), per rendere gli utenti o i potenziali clienti partecipi delle attività di un sito e interessarli ai servizi offerti. Questa tecnica viene applicata in ambito educativo per rendere più semplice e veloce l'acquisizione di nozioni e competenze o in ambito commerciale per fidelizzare i clienti, portandoli a vivere un'esperienza che assomiglia molto a quella di un videogioco. Se in passato la tessera punti era un modo giocoso di far tornare il cliente al punto vendita, oggi le tecniche di *gamification* sono molto più elaborate ed utilizzano i dispositivi digitali.

La *gamblification*, evoluzione della *gamification*, introduce elementi del gioco d'azzardo per esempio nei videogiochi, ma anche nel mondo del marketing e delle vendite. Così come la *gamification* usa i meccanismi del videogioco per scopi non di gioco, la *gamblification* usa i meccanismi del gioco d'azzardo per altri scopi.

Queste due dinamiche influenzano non solo alcuni comportamenti di consumo, ma cambiano anche l'approccio a importanti questioni. Se in ambito educativo la *gamification* può aiutare le persone ad imparare meglio, l'utilizzo nel mondo commerciale può portare i consumatori ad acquistare prodotti non sempre necessari. Ancor più preoccupante sul piano "etico" il modello della *gamblification* poiché sposta il pensiero verso un modello orientato al caso più che alle abilità. Il gioco - e forse per certi aspetti anche le nostre stesse esistenze - si sono spostate verso un modello in cui contano soprattutto il caso e il denaro come "cura" all'incertezza e alla precarietà, rimpiazzando dedizione, costanza

e apprendimento di competenze come condizioni per raggiungere i risultati sperati.

DA FREE TO PLAY A PAY TO WIN

Sono diversi i modi in cui le persone possono entrare in possesso di un videogioco. Negli anni si sono affermati i seguenti modelli:

- *Free*: il videogioco viene rilasciato in forma totalmente gratuita, il consumatore non deve spendere e i ricavi sono ottenuti per mezzo della pubblicità;
- *Freemium o Free-To-Play (F2P)*: il prodotto è disponibile (*Free*) nella sua interezza da subito senza spese e l'utente può accedere facoltativamente, pagando (*Premium*), ad opzioni di personalizzazione;
- *Pay-To-Play (P2P)*: questa formula si riferisce ad un numero di titoli molto limitato, caratterizzato dal pagamento di un canone di solito mensile che consente di accedere alle funzionalità del gioco;
- *Buy-To-Play (B2P)*: i *gamers* pagano una somma predefinita e acquisiscono a titolo definitivo il gioco.

Nella categoria *Freemium* si possono avere due diversi atteggiamenti. Il primo definito *pay-to-entertain (P2E)*, dove l'utente paga per ottenere abbellimenti estetici, che possono riguardare l'interfaccia del gioco, l'aspetto dei personaggi o altri elementi. Invece il *pay-to-progress*, detto anche *pay-to-win*, permette al *gamer* di procedere più rapidamente, andando a migliorare le caratteristiche del proprio personaggio. Quello che quindi richiederebbe ore di *gameplay* per essere ottenuto, diventa immediatamente accessibile pagando una piccola somma di valuta reale. Risulta evidente che quest'ultima formula sia in contraddizione con lo spirito dei videogiochi, che richiede tempo e pazienza per concludere l'arco narrativo e non prevede scorciatoie per giungere alla fine. Prendere una scorciatoia di certo abbrevia i tempi necessari per far crescere la propria esperienza di gioco, ma toglie molto del gusto e del coinvolgimento che questa attività di per sé comporta. Un punto in comune con il gioco d'azzardo, che rappresenta per molti l'illusione di trovare una scorciatoia per ottenere più denaro di quello che si può guadagnare nella vita reale.

IL GIOCO D'AZZARDO NEL MONDO DEI VIDEOGIOCHI

In molti videogiochi sono presenti dei giochi d'azzardo. Talvolta sono giochi di carte reali come il poker oppure inventati come il *gwent* in *The Witcher 3*. Nella serie *Assassin's Creed* sono inseriti alcuni microgiochi, che permettono di vincere denaro. In altri sono presenti

dei veri e propri casinò dove giocare i soldi guadagnati all'interno dell'avventura oppure usare soldi veri per trasformarli nella valuta del gioco. È il caso di GTA On line: The Diamond Casino & Resort dove c'è un'ampia disponibilità di attività d'azzardo usando i GTA\$, che si possono vincere nel gioco oppure comprare con soldi veri. Oppure le app mobili come Coin master, dove viene utilizzata una slot machine per ottenere premi che permettono di continuare nel gioco.

Nella classificazione PEGI⁷ è presente l'informazione che il gioco contiene elementi che incoraggiano o insegnano a giocare d'azzardo. Queste si riferiscono ai giochi d'azzardo che si praticano normalmente nei casinò o nelle sale. I giochi con questa tipologia di contenuti sono PEGI 12, PEGI 16 e PEGI 18.

ACQUISTI IN-GAME TRA MICROTRANSAZIONI E LOOT BOX

Una delle critiche maggiori che è stata sollevata in questi anni riguarda la preoccupante diffusione di situazioni in cui giovani e meno giovani hanno investito molto denaro per giocare ai loro giochi preferiti. Se spendere ogni tanto qualche euro si può ritenere un'attività non problematica, investire invece molto denaro determina un meccanismo in cui è più difficile smettere o limitare la propria attività di gioco (il noto "Effetto Macbeth").

Questo tipo di attività, chiamate microtransazioni, fanno sembrare irrilevante ogni singolo acquisto, perché si tratta di piccole cifre che sommate - però - fanno lievitare il conto finale. Nel 2018 Fortnite⁸ ha superato il miliardo di dollari anche con questo tipo di acquisti, per cui si capisce quanto sia importante per le aziende e quanto sia diffusa fra gli utilizzatori, questo genere di transazioni.

Un'ulteriore evoluzione è rappresentata dalle *loot box*, le casse premio che si possono comprare durante lo svolgimento del gioco, di cui però non si conosce anticipatamente il contenuto. Non sapendo cosa contengano, alcune volte il giocatore trova oggetti di valore superiore a quello speso, altre volte invece l'acquisto non porta alcun vantaggio. Il fatto di non sapere con certezza cosa si troverà ha portato i giocatori (e alcuni legislatori) a parlare di gioco d'azzardo. Proprio a causa della aleatorietà dell'acquisto la Gaming Commission belga ha avviato un'indagine, conclusa nel 2017, secondo la quale queste microtransazioni sono equiparabili al gioco d'azzardo, in quanto si basano sul denaro e inducono alla dipendenza. In relazione a ciò alcuni tipi di *loot box* sono diventati illegali. Anche in Olanda sono diventate fuori legge nel 2018, così come in Australia. Sempre in quell'anno il Gaming Regulators European Forum (Gref) ha pubblicato una "dichiarazione" con la quale

gli Stati partecipanti hanno espresso la loro comune preoccupazione nei confronti delle microtransazioni di gioco, che si pongono al limite di sovrapposizione con le dinamiche del gioco d'azzardo. Si sono quindi impegnati a collaborare, al fine di analizzare le caratteristiche dei videogiochi che utilizzano le *loot box* e verificare l'applicabilità delle legislazioni nazionali sul gioco d'azzardo. Nel 2019 il Comitato britannico per il digitale, la cultura, i media e lo sport ha raccomandato che le *loot box* non vengano vendute ai bambini e che siano regolamentate come forma di gioco d'azzardo. In Germania i legislatori proprio in questo periodo stanno prendendo in considerazione una riforma che potrebbe portare i videogiochi con le *loot box* a essere vietati ai minori di 18 anni. Altri Paesi come Danimarca, Francia ed Italia hanno stabilito che non possano essere classificate come attività di gioco d'azzardo secondo le rispettive leggi nazionali vigenti, evidenziando tuttavia la necessità di approfondire ulteriormente le caratteristiche che li accomunano. Recentemente, per evitare strascichi giudiziari, la Epic Game, proprietaria di Fornite e altri giochi, ha rimborsato con denaro digitale chi nel passato aveva comprato *loot box* ed ha introdotto la possibilità di vedere cosa si trova nelle casse premio allontanando, in questo modo, la questione del gioco d'azzardo. Nel 2020 un tribunale olandese ha costretto EA a pagare una multa di 10 milioni di euro per il pacchetto FIFA Ultimate Teams, che aveva violato la legislazione del Paese sulle *loot box*.

Nella classificazione PEGI⁹ gli acquisti durante l'attività di gioco possono essere di qualunque natura, dai *booster* a elementi *pay-to-win*, a semplici microtransazioni estetiche per acquistare decorazioni e abbigliamento (*skin*), fino all'acquisto di casse premio (*loot box*), ma anche di qualunque cosa richieda l'uso di valuta reale per essere acquistata, indipendentemente dalla sua natura.

Se alcuni tipi di microtransazioni lasciano inalterato il coinvolgimento e la dinamica di gioco, altre invece sembrano essere parte fondamentale per la conclusione, rendendole di fatto un acquisto non evitabile, se non passando decine e decine di ore davanti agli schermi. Perciò risulta evidente che un giocatore, ad un certo punto, possa valutare di pagare una piccola cifra pur di superare l'ostacolo.

TRA VIDEOGIOCHI E GIOCO D'AZZARDO

Diverse ricerche hanno indagato l'eventuale relazione tra i due mondi. Lo studio condotto nel 2020 da David Zendle¹⁰ ha coinvolto oltre mille partecipanti che hanno descritto il loro coinvolgimento nelle scommesse su eSports, nei giochi da casinò sociali, dove si giocano soldi

veri su roulette e slot-machine, nei videogiochi con denaro vero, in quelli dove si usano soldi virtuali e *loot box*. Lo studio conclude che la correlazione tra videogiochi e gioco d'azzardo è molto più complessa della semplice esistenza delle *loot box* e c'è un ampio spettro di pratiche di *gaming* simili al gioco d'azzardo. Un altro studio¹¹ del 2019 si concentra sui giochi da pc, analizzandone 463 tra i più giocati su Steam dal 2010 al 2019. Le microtransazioni estetiche e le *loot box* hanno avuto una rapida crescita tra il 2012 e il 2014, portando ad alti livelli di esposizione nel 2019. Il 71,2% del campione ha trovato nei giochi le *loot box* e l'85,89% ha giocato a giochi con microtransazioni estetiche. Al contrario le microtransazioni *pay to win* non sembrano aver avuto una crescita simile. Sebbene solo 75 giochi su 463 contenessero *loot box*, la loro popolarità è così elevata che moltissimi giocatori sono stati esposti a questo modello di monetizzazione.

In una ricerca australiana¹² che ha coinvolto circa 2.000 persone tra i 12 e 24 anni i risultati indicano che giocare a giochi che contengono *loot box* è diffuso, sia tra gli adolescenti che tra i giovani adulti. Tuttavia solo un terzo degli intervistati ha speso del denaro, per lo più per avanzare nel gioco o per l'euforia legata alla scoperta nel trovare un oggetto raro. Solo il 6,4% degli intervistati ha venduto questi oggetti. Ciononostante le persone che avevano aperto, comprato o venduto *loot box* erano più propense a giocare d'azzardo (giovani adulti), più inclini a giocare frequentemente (giovani adulti), più propense a soffrire di problemi con il *gaming* (adolescenti e giovani adulti) e con maggiore probabilità di perdere il controllo con il gioco d'azzardo (giovani adulti). Inoltre, secondo lo studio, le persone coinvolte nel gioco d'azzardo sono più attratte da altre esperienze simili al gioco d'azzardo, compreso l'acquisto di *loot box*.

IL GAMING DISORDER TRA DIAGNOSI E DIBATTITO

L'Organizzazione Mondiale della Sanità ha inserito la dipendenza da videogiochi tra i disturbi mentali che rientreranno nella prossima edizione dell'International Classification of Diseases (ICD11). La classificazione statistica internazionale delle malattie e dei problemi sanitari correlati, adottata in oltre 100 Stati membri dell'Oms, entrerà in vigore il 1 gennaio 2022.

L'OMS definisce il disturbo come attività di *gaming* persistente o ricorrente, on line e offline, che si manifesta attraverso la perdita di controllo, la crescente priorità, nella misura in cui il gioco ha la precedenza su altri interessi della vita e l'intensificazione, nonostante il verificarsi di conseguenze negative.

Per essere diagnosticato come disturbo è necessario che comprometta significativamente per almeno 12 mesi ogni aspetto della vita di una persona. Il costrutto del *gaming disorder* si fonda sul modello diagnostico del disturbo da uso di sostanze e del disturbo da gioco d'azzardo ed è considerato una dipendenza comportamentale.

Il riconoscimento formale di una vera e propria malattia che necessita quindi di interventi di "cura", ha provocato un profondo dibattito - tuttora irrisolto - all'interno della comunità scientifica, sia per quanto riguarda la sua stessa definizione, sia per le evidenze empiriche che - allo stato attuale della ricerca - sono ancora scarse. Gli unici studi significativi si riferiscono alle realtà asiatiche dove il problema è più acuto e diffuso.

A fronte di miliardi di giocatori, gli studi riportano che il comportamento problematico coinvolge dal 0,6 al 3% della popolazione¹³. Anche per quanto riguarda il gioco d'azzardo le percentuali - avvalorate da un maggior numero di studi - sono simili. Fra i *gamers* sviluppare un comportamento patologico non dipende esclusivamente dal numero di ore dedicate; chi continua a mantenere il lavoro o lo studio, dedicare tempo alla sfera sociale e prendersi cura di sé, di solito non presenta un disturbo. Non è possibile dunque attribuire una relazione diretta causa-effetto tra tempo dedicato al *gaming* e patologia. Spesso l'utilizzo improprio dei videogiochi più che essere di per sé il problema, è un mezzo attraverso cui esprimere UN problema, inteso in termini di disagio psichico e/o relazionale. Anche nella pratica clinica appare dunque fondamentale approcciarsi con un atteggiamento di curiosità e comprensione. I videogiochi dovrebbero essere inclusi in modo consapevole e con le dovute cautele nella quotidianità familiare, non etichettandoli come pericolosi e causa di patologia a prescindere, perché tale impostazione favorisce solo la promozione di paura che sfugge al controllo e diventa panico morale¹⁴, come lo definisce il sociologo Stanley Cohen, perché gli adulti sono preoccupati per il degrado morale portato dal cambiamento.

L'atteggiamento di allarmismo nei confronti delle innovazioni tecnologiche è sempre esistito, perché fonte di trasformazione verso nuove direzioni sconosciute. È dunque importante mantenere uno sguardo oggettivo e non anacronistico, che punti ad una consapevole integrazione nel quotidiano, e non si limiti a ritenere che la soluzione stia nella loro eliminazione. Come sottolinea Jordan Shapiro, attraverso i giochi i bambini affinano l'autodisciplina e le funzioni cognitive.

I videogiochi da soli non forniscono certamente tutte le competenze ma certamente ne possono favorire l'apprendimento. Molto interessante a

questo proposito l'approccio di James Paul Gee⁵ che sposta l'interesse dalla tecnologia al linguaggio, evidenziando una dimensione "semiotica" che offre elementi attraverso cui un giocatore può apprendere in modo dinamico, motivato e autonomo, procedendo per prove ed errori, verso la risoluzione dei problemi. Un invito al mondo degli adulti "competenti" (genitori, insegnanti, clinici) a non sviluppare atteggiamenti tecnofobici *tout-court*, negando l'accesso a questi strumenti, ma accompagnando gli utilizzatori ad un uso consapevole e "misurato".

GAMING, NON SOLO PATOLOGIA

Non sono dunque i videogiochi ad essere un problema, ma il loro uso compulsivo ed inconsapevole. Sono coinvolgenti, permettono di immergersi in mondi fantastici e assumere identità diverse, rompono la quotidianità e sono l'accesso ad esperienze che nella vita reale non sono possibili. Quando si gioca si entra in una classifica e si sviluppa il desiderio di migliorare e di essere più abili. Viene creato un effetto stimolante e gratificante perché tutti possono essere eroi o maestri e questo soddisfa un bisogno umano di successo e riconoscimento. I videogiochi creano senso di appartenenza e offrono esperienze collettive, perché spesso si gioca on line in gruppo. I processi che spingono a giocare ai videogames e l'effetto che possono avere sul benessere psicologico sono ben illustrati in uno studio del 2010⁶, che ne evidenzia sia l'*appeal*, sia gli effetti positivi del loro utilizzo, soddisfacendo bisogni di competenza, autonomia e relazione. La teoria dell'auto-determinazione sostiene che per poter essere felice, l'essere umano inteso come organismo in grado di realizzare le proprie potenzialità, deve poter soddisfare i tre naturali bisogni psicologici appena citati. Nella "competenza" si evidenzia la padronanza, nonché l'appagamento naturale, che si ottiene nel sentirsi esperti e capaci in qualcosa. Con "autonomia" si indica la capacità di decidere autonomamente senza imposizioni provenienti dall'esterno, producendo un effetto di armonia con il Sé. Infine l'ultimo bisogno, quello di "relazione", si riferisce alla necessità di sentirsi parte di un gruppo in cui poter intrecciare relazioni e portare il proprio contributo. Tutti questi bisogni sono ampiamente soddisfatti dall'attività videoludica.

TRATTAMENTI PER IL GAMING DISORDER

I programmi terapeutici per i soggetti con un uso problematico dei videogiochi sono recenti, come il fenomeno stesso e si rifanno principalmente alla clinica delle dipendenze, prevedendo dunque interventi individuali, di gruppo e con i familiari.

Tra gli approcci terapeutici ha un ruolo centrale la terapia cognitivo comportamentale (CBT), comunemente usata ed efficace nel trattamento dei disturbi da dipendenza. L'obiettivo dell'intervento è rompere la catena stimolo-risposta che determina il disagio e far prendere consapevolezza del problema. La terapia consente di individuare e successivamente sostituire i pensieri che portano al *gaming* compulsivo, con schemi di pensiero più controllati e consapevoli.

A tal proposito significativa è l'esperienza di STICA¹⁷, un progetto avviato in Germania ed Austria per pazienti con dipendenza da internet e *gaming* disorder. Il progetto prevede un trattamento a breve termine con programma CBT in cui è centrale il lavoro sui fattori che innescano e mantengono i comportamenti dipendenti, l'analisi degli errori cognitivi che sostengono il disturbo, l'individuazione degli stili di coping disfunzionali e l'individuazione di strategie alternative.

Altra interessante esperienza europea è il programma avviato in Spagna chiamato PIPATIC¹⁸, un percorso terapeutico per adolescenti di età compresa tra 12 e 18 anni. Gli obiettivi del programma sono ridurre i sintomi di dipendenza correlati ai videogiochi e migliorare il benessere delle persone. Anche in questo progetto uno dei modelli teorici di riferimento è rappresentato dalla CBT, ma sono previsti anche l'approccio motivazionale, tecniche di psicoeducazione, strategie derivate dalla terapia centrata sulla persona, l'autoregolazione, la terapia familiare e la terapia incentrata sulla soluzione.

Attualmente vi è una scarsità di studi sugli esiti dei trattamenti, così come non vi sono ancora definizioni coerenti e condivise, né strumenti diagnostici consolidati. I risultati evidenziano la necessità di ulteriori approfondimenti e ad oggi tutti i trattamenti sono da considerarsi sperimentali¹⁹.

LA NOSTRA ESPERIENZA

Nei Paesi asiatici come Corea del Sud e Giappone il trattamento dei soggetti dipendenti dai videogiochi consiste prevalentemente nella partecipazione ai *bootcamp*²⁰ in cui viene impedito di giocare per periodi più o meno lunghi.

Gli esperti italiani concordano invece che vietare non sia la strada giusta e che il rischio di un trattamento fondato sul semplice allontanamento del videogiocatore dal *gaming*, senza un lavoro di ascolto attivo e di analisi dell'ambiente culturale e sociale di riferimento, corra il rischio di spostare nel tempo il disagio su altri canali, senza risolvere alla base la questione. Come afferma Federico Tonioni si tratta di un problema ambientale che non riguarda necessariamente il singolo, ma che richie-

de il coinvolgimento di tutto il nucleo familiare. Questo presupposto teorico è alla base del progetto denominato “Free Gamers Zone - Un bel gioco dura poco”, che offre la presa in carico e il trattamento di persone con disturbo da uso da videogiochi e dei loro famigliari.

Oltre alla già progressiva diffusione del mercato del *gaming* anche nel panorama italiano, il particolare momento storico ne ha certamente favorito la crescita, rendendo più urgente una risposta in ambito sanitario a chi, proprio a seguito di questa situazione straordinaria, avesse sviluppato un rapporto problematico con il gioco.

Nel 2020-2021 infatti, le restrizioni legate alla prevenzione del Covid-19, hanno modificato significativamente la gestione del tempo dedicato ai videogiochi. Molte persone hanno trascorso in casa più tempo del solito e questo ha cambiato le abitudini, in termini di aumento del tempo dedicato e di diversificazione dei prodotti di consumo. L'ampia disponibilità di giochi, la facilità d'accesso, l'apparente gratuità e la possibilità di giocare con altri hanno reso quest'attività ulteriormente piacevole e coinvolgente.

Gli interventi, condotti sia in *setting* individuale che di gruppo, sono orientati a raggiungere una gestione sostenibile e consapevole della propria attività con i videogiochi. Ciò attraverso un lavoro che in una posizione di ascolto attivo aiuti il giocatore ad esplorare le funzioni che l'esperienza con il videogioco offre in termini di identità, autostima, successo, autoaffermazione, emozioni e relazioni.

L'intervento rivolto ai famigliari rappresenta un asse centrale del trattamento, con l'obiettivo innanzitutto di indagare le loro rappresentazioni della tecnologia e del *gaming* e di metterne in luce non solo i rischi ma anche le opportunità. È centrale intervenire sul “sistema famiglia” sul piano della comunicazione, della definizione del sistema di regole, affinando gli strumenti di negoziazione.

CONCLUSIONI

L'aspetto più discusso in ambito scientifico (con evidenti ripercussioni sul piano economico globale) è rappresentato dall'introduzione nel mondo dei videogiochi di elementi che determinano estese aree di sovrapposizione con il gioco d'azzardo. È chiaro come nonostante alcuni “correttivi”, quali per esempio il fatto che i premi non abbiano un valore reale al di fuori del gioco, sia difficilmente confutabile il fatto che le moderne *loot box* rappresentino una forma nemmeno troppo velata di gioco d'azzardo²¹.

Esse infatti soddisfano quelli che Ladouceur definisce gli elementi cardine del gioco d'azzardo:

- 1) i giocatori scommettono denaro o altri oggetti di valore;
- 2) la scommessa è irreversibile (cioè una volta fatta la puntata non è più possibile ritirarla);
- 3) il risultato del gioco dipende principalmente dal caso.

Inoltre a preoccupare legittimamente il mondo scientifico si aggiunge un elemento di ulteriore additività implicato nello sviluppo di comportamenti di dipendenza, dove il meccanismo del rinforzo casuale è ampiamente presente nel *gaming*; i premi delle *loot box* vengono infatti dispensati in modo randomizzato, secondo probabilità che creano nel giocatore la sensazione di poter effettivamente ottenere ad ogni giocata quel che desidera, lasciandolo in uno stato di imminente soddisfacimento, fornendo però solo raramente la concreta possibilità che questo si verifichi. Lo stesso meccanismo che regola il funzionamento delle Slot e VLT che da sole assorbono, questo non per caso (!), quasi il 50% dell'intero mercato del gioco d'azzardo in Italia.

Impellente dunque avviare interventi di policy orientati a regolamentare il mercato dei videogiochi per tutelare soprattutto le fasce di popolazione più vulnerabili, mutuando l'esperienza maturata negli ultimi anni in tema di regolamentazione del mercato dell'azzardo, di cui è stata ampiamente dimostrata l'efficacia.

Note

1. Roger Caillois, I giochi e gli uomini. La maschera e la vertigine, Bompiani, 1981
2. <https://newzoo.com/pages/global-cloud-gaming-report/>
3. <https://www.infodata.ilsole24ore.com/2020/11/14/quantivideogiocatori-nel-mondo-numeri-grafici-della-next-gen/>
4. <https://iideassociation.com/notizie/in-primo-piano/iidea-presenta-il-nuovo-rapporto-annuale-sul-mercato-dei-videogiochi-in-italia.kl>
5. <https://www.insidemarketing.it/videogiochi-e-coronavirus-boom-gaming-quarantena/>
6. <https://www.treccani.it/vocabolario/gamifi->

- [cation_%28Neologismi%29/#:~:text=gamification%20s.%20f.%20inv.,e%20interessarli%20ai%20servizi%20offerti](#)
7. <https://pegi.info/it/node/59>
8. <https://www.ilsole24ore.com/art/fortnite-superamiliardo-ricavi-microtransazioni-in-game-AEUC70OF>
9. <https://pegi.info/it/node/50>
10. David Zendle, Beyond loot boxes: a variety of gambling-like practices in video games are linked to both problem gambling and disordered gaming. DOI 10.7717/peerj.9466
11. Van Rooij, A., Ferguson, C., Colder Carras, M., Kardefelt-Winther, D., Shi, J., Aarseth, E., Bean, A., Bergmark, K., Brus, A., Coulson, M.,

- Deleuze, J., Dullur, P., Dunkels, E., Edman, J., Elson, M., Etchells, P., Fiskaali, A., Granic, I., Jansz, J., K. Przybylski, A. (2018). A weak scientific basis for gaming disorder: Let us err on the side of caution. *Journal of Behavioral Addictions*. 7. 10.1556/2006.7.2018.19
12. David Zendle, Rachel Meyer, Nick Ballou, The changing face of desktop video game monetisation: An exploration of exposure to loot boxes, pay to win, and cosmetic microtransactions in the most-played Steam games of 2010-2019. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0232780>
13. Matthew Rockloff, Alex M T Russell, Nancy Greer, Lisa Lolé, Nerilee Hing, Matthew Browne, Loot Boxes: Are they grooming youth for gambling? doi: 10.25946/5ef151ac1ce6f
14. Danah Boyd, It's complicated: La vita sociale degli adolescenti sul web, Castelvecchi, 2014
15. Jean Paul Gee, Come un videogioco, Milano, Raffaello Cortina Editore, 2013.
16. Richard M. Ryan, C. Scott Rigby e Andrew Przybylski, A Motivational Model of Video Game Engagement, 2010. <https://doi.org/10.1037/a0019440>
17. Short-term Treatment of Internet and Computer game Addiction
18. Programa Individualizado Psicoterapéutico para la Adicción a Las Tecnologías de la información y la comunicación
19. Kristyn Zajac, Meredith K Ginley, Rocio Chang, Nancy M Petry, Treatments for Internet gaming disorder and Internet addiction: A systematic review, 2017, DOI: 10.1037/adb0000315
20. Chulmo Koo, Yulia Wati, Choong C. Lee, and Hea Young Oh, Internet-Addicted Kids and South Korean Government Efforts: Boot-Camp Case, 2011, <https://doi.org/10.1089/cyber.2009.0331>
21. Mark D. Griffiths, Is the buying of loot boxes in video games a form of gambling or gaming?, 2018 <https://doi.org/10.1089/ghr2.2018.2216>



9.

I RIFLESSI DEL COVID SUL SETTORE ECONOMICO: TRE INTERVISTE



**GERONIMO CARDIA, PRESIDENTE DELL'ASSOCIAZIONE
CONCESSIONARI DEI GIOCHI PUBBLICI (ACADI)**

Il 2020 è stato un anno molto difficile per il comparto del gioco. Il lockdown prima e poi le restrizioni sul gioco fisico hanno dimezzato i flussi di gioco. È possibile quantificare l'impatto sulle imprese dal punto di vista economico?

Sotto il profilo economico, il comparto del gioco pubblico, come risulta da studi condotti e presentati in un regime di normale funzionamento ante-pandemico, ha numeri importanti per l'economia del Paese, impattando positivamente su lavoratori e imprese: 1% Pil, 14 miliardi di valore aggiunto creato, 2 miliardi di valore di consumo indotto, 11 miliardi di contributo fiscale diretto, 5 miliardi di effetti economici indiretti, 78,5 mila occupati diretti e indiretto fte (che molti indicano giustamente in 150.000), oltre 300 concessionari, 70/80.000 punti sui territori di cui 10.000 specializzati, 3.200 imprese di gestione¹.

Se vogliamo focalizzarci sui numeri dell'economia del comparto del 2020 questi parlano di un dimezzamento sia sul piano della spesa dei giocatori (9 e non 18 miliardi di Euro), sia sul piano del gettito erariale (circa 5/6 e non 11), sia delle remunerazioni delle imprese e dei 150mila lavoratori (4 e non 8). E poi dobbiamo fare i calcoli per il 2021 consolidando già il 100% della perdita dei primi mesi dell'anno. E a proposito di economia del comparto è evidente che qualcuno potrebbe ancora richiamare in soccorso i ristori, ma le misure di sostegno al momento riconosciute risultano oggettivamente inadeguate.

Dalle prime stime pare che solo una parte dei giocatori abbia virato sul gioco a distanza senza la temuta, da alcuni, “migrazione di massa”. Come possiamo interpretare questo dato?

Calcolare esattamente l'effetto della chiusura totale è un esercizio difficile. Spesso sentiamo parlare del fatto che a fronte di una chiusura totale vi sia uno sversamento della domanda di gioco (che ricordiamoci comunque esiste) su questa o su quella verticale distributiva di gioco pubblico, senza ricordare però tre aspetti centrali che rendono il dato veramente parziale: 1) ogni verticale distributiva di gioco pubblico è diversa dall'altra ed incontra l'interesse di una domanda di gioco che è diversa dall'altra; 2) a parità di prodotti di gioco, la domanda di gioco su rete fisica è diversa dalla domanda di gioco su rete on line; 3) parallelamente all'offerta pubblica di gioco, esiste l'offerta illegale di gioco i cui numeri non sono certo misurabili come quelli registrati al centesimo nel circuito pubblico regolamentato e presidiato. Questo significa che chi predilige una tipologia di gioco pubblico, se registra la sua chiusura, non è detto che cambi immediatamente andando a cercare nel circuito pubblico un'altra e diversa tipologia di gioco o un canale distributivo pubblico diverso (come l'on line) per soddisfare la sua domanda di gioco. Mentre non solo non può essere escluso ma forse è anche molto probabile che vada alla ricerca di quello specifico tipo di prodotto di gioco, con quella specifica modalità distributiva assicurata dal circuito dell'illegalità. Il dato concreto relativo alla magnitudo del circuito illegale, prima e dopo la pandemia, lo danno le Autorità di Vigilanza e Investigative dello Stato che sul punto non lasciano spazi a grandi margini interpretativi. Già nel 2019 il Procuratore Nazionale Antimafia e Antiterrorismo, de Raho relativamente ai ricavi da gioco ha indicato che “il volume dell'illegale in Italia è valutato intorno ai 20 miliardi annui”. Il Capo della Polizia, Franco Gabrielli ha dichiarato già ad aprile 2020 che “la chiusura delle sale giochi e l'interruzione delle scommesse sportive e dei giochi gestiti dai Monopoli di Stato potrebbero aumentare il ricorso al gioco d'azzardo illegale on line”. Medesime preoccupazioni sono state denunciate dal Direttore dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli in molte occasioni peraltro all'esito di attività di controllo svolte in periodo di lockdown. Anche di fronte a tali dichiarazioni, chi se la sente oggi di giungere a conclusioni frettolose sulla “interpretazione” dei (soli) numeri deducibili dal circuito pubblico?

Le Regioni che si sono dotate di leggi più restrittive sul gioco - ad esempio Emilia Romagna e Piemonte - hanno pubblicato nei mesi precedenti delle Relazioni sugli effetti delle normative. I bilanci che vengono fuori sono positivi in relazione alla diminuzione dei flussi di gioco. Qual è il vostro giudizio?

Vale quanto già richiamato nel punto precedente: ogni studio dovrebbe tenere in chiara considerazione la variabile dello sversamento della domanda di gioco nell'offerta del circuito illegale. Non sfuggirà poi che accanto agli studi regionali richiamati vi sono anche segnali chiari delle Istituzioni che sono di segno opposto: 8 realtà regionali su 21 (incluse le Province autonome) hanno deciso di operare degli autentici revirement così sterilizzando e rimodulando distanziometri espulsivi inizialmente concepiti. Ed ancora la piena consapevolezza che siffatte norme di fatto proibitive rappresentino un problema e non una soluzione si coglie anche da parte del Legislatore che in numerose occasioni ha imposto a Stato e Regioni di sedersi attorno ad un tavolo per trovare una soluzione modificativa, come da ultimo fatto nell'Intesa faticosamente raggiunta solo a settembre 2017 ma ad oggi ancora inspiegabilmente non attuata. Detto questo, se la domanda è come si pongono gli operatori rispetto alle misure in questione, la tentazione prima di tutto è dare una sensazione ispirata al buon senso. Ad esempio, andando a vedere le regole imposte per la distribuzione di altri prodotti/servizi delicati quali quelli del tabacco o dell'alcol, pure vietati ai minori, non si trovano dei distanziometri da luoghi sensibili. Allo stesso tempo si è convinti che il buon senso deve necessariamente fare i conti con la produzione scientifica. In proposito non può non registrarsi dal mondo scientifico un'avversione rispetto al principio del divieto assoluto, una perplessità profonda in merito all'individuazione del criterio del distanziometro in sé. Da quanto sopra non solo sembrerebbe che effetto espulsivo o marginalizzazione di fatto non curano e non contrastano effettivamente l'impulso patologico o problematico ma, addirittura, se risulta verificato il teorema che al proibizionismo del gioco legale corrisponde l'invasione del gioco illegale, di fatto peggiorano la qualità del prodotto al punto da penalizzare ulteriormente la patologia dei soggetti deboli. In questa direzione, dunque, potrebbe porsi la politica per la gestione del fenomeno, peraltro inserito in questi termini nel patto del precedente Governo, abbandonando pratiche di fatto proibizionistiche e regolamentando il fenomeno in modo sostenibile, con sapienza ed efficacia.

In una vostra nota si legge che "Acadi è attiva nella lotta al disturbo da gioco d'azzardo e nella promozione del gioco responsabile". In che modo?

Il tema reputazionale è al centro delle iniziative della nostra Associazione come ribadito nell'ambito della presentazione del Primo Rapporto sul Gioco Pubblico di Acadi, con il quale si sono volute focalizzare le principali criticità determinate dal contesto normativo centrale e territoriale. In detto contesto è stato messo in evidenza, tra l'altro, che in particolare

la reputazione passa anche per la responsabilità, che significa: 1) tutela della persona; 2) tutela dei consumatori; 3) offerta di prodotti controllati, regolati e misurati; 4) divieto di accesso al gioco dei minori; 5) attuazione immediata di interventi diretti alla prevenzione del disturbo da gioco d'azzardo; 6) contrasto ai problemi di dipendenza dal gioco. A titolo esemplificativo alcuni concessionari associati ad Acadi hanno sviluppato un progetto congiunto di studio dal titolo «Analisi comparata e multidisciplinare del mercato legale, illegale e delle misure di prevenzione dei fenomeni di dipendenza degli apparecchi da intrattenimento» con l'obiettivo di arricchire ulteriormente l'articolato patrimonio informativo già a disposizione dell'ADM sui temi del gioco. Altri concessionari hanno promosso la realizzazione di un'indagine sociologica sulla domanda di gioco con vincita in denaro in Italia, con particolare riferimento alla sua differenziazione territoriale. Ed ancora, un altro concessionario ha promosso il progetto «Analisi delle caratteristiche bio-fisiologiche e comportamentali dell'interazione tra giocatore e piattaforma di gioco (on line e offline)». Questo progetto ha lo scopo di identificare i segnalatori comportamentali che contraddistinguono le condotte dei soggetti tendenti alla DGA. Così come un altro concessionario Acadi ha promosso un progetto dal titolo «Consumo responsabile nel comparto dei giochi con ADI: strumenti e ipotesi evolutive del modello italiano di regolazione», volto ad analizzare gli interventi di politica pubblica maggiormente efficaci nella prevenzione delle dipendenze nel consumo di giochi con apparecchi da intrattenimento. E dunque l'impegno dell'associazione Acadi è quello di essere attiva nella lotta al disturbo da gioco d'azzardo e nella promozione del gioco responsabile.

Oltre 2mila Euro a testa. È la media del giocato annuale di ogni maggiorenne in Italia - negli anni pre-Covid - se dividiamo la Raccolta per il numero di maggiorenni. Non c'è paragone in Europa. Non la ritiene una cifra eccessiva? Acadi come affronta il tema dei giocatori d'azzardo patologici?

Acadi è molto attenta ai numeri e alla lettura dei numeri del comparto. Ebbene, quando si parla di 2.000 euro a testa, occorrerebbe chiarire che si tratta di un numero riferito all'ammontare *pro capite* della raccolta, intesa come base imponibile del gioco pubblico, e occorrerebbe mettere in evidenza che la spesa del giocatore pro-capite, pari spannometricamente ad 1/5 del valore rappresentato ammonta invece ad un importo, tra i 300 e i 400 euro a testa, il costo di circa un caffè al giorno. Ciò detto, i numeri così chiariti non spostano di una virgola l'impegno del sistema concessorio e della sua rappresentanza nel contrasto al disturbo da gioco d'azzardo e la volontà di contribuire al già richiamato processo di normalizzazione.

La questione criminale è centrale nel gioco d'azzardo. Non solo per tutelare i fruitori, ma anche le imprese legali. Alcune associazioni di categoria sostengono che l'aumento del gioco illegale sia direttamente connesso alle leggi restrittive emanate a livello locale. Ma è innegabile come il settore si presti a molte infiltrazioni a scopo di riciclaggio, come testimoniano decine di inchieste della magistratura, avviate e concluse ben prima dell'avvento del distanziometro. Cosa fare dunque per limitare l'influenza mafiosa?

Non v'è dubbio che il tema della criminalità e delle infiltrazioni sia un tema centrale per il Paese. Al riguardo è importante richiamare quanto fanno gli operatori del sistema concessorio per dare piena trasparenza alle autorità investigative a livello di: 1) attività di gioco; 2) flussi finanziari movimentati relativi alle somme raccolte dal gioco; 3) contrasto al riciclaggio; 4) mappatura a livello nazionale di tutti i soggetti coinvolti nella gestione e messa a terra dell'offerta pubblica di gioco (elenco Ries); 5) comunicazione alle autorità investigative comunali e territoriali di polizia di ciascun soggetto preposto alla gestione o alla distribuzione del gioco per la verifica dei requisiti soggettivi e, per gli ambienti specializzati, per la verifica della sorvegliabilità dei locali; 6) videoregistrazioni di quanto accade negli ambienti specializzati. Con detto patrimonio informativo il sistema concessorio assicura alle Autorità Investigative ogni strumento per verificare quotidianamente la bontà dell'offerta pubblica di gioco. Ogni norma ed ogni principio possono e nel caso devono essere migliorati dal Legislatore per risolvere un problema. Il solo schema che va rifiutato è che si pensi di risolvere un problema cancellando un'offerta come quella del gioco pubblico.

Da anni si dibatte su una legge di riordino nazionale. L'Intesa Stato-Regioni del 2017 resta una base di partenza o va aggiornata? E, nel caso, in che modo? Quali sono le vostre proposte?

Sono numerosi ormai i riordini del comparto del gioco pubblico annunciati e previsti dal legislatore o dai Governi ma di fatto mai attuati. L'Intesa Stato Regioni richiamata fa un gran lavoro ma non è ancora stata attuata col richiesto decreto ministeriale del Ministero dell'Economia e delle Finanze, annunciato per il 31 ottobre 2017. Ad oggi il comparto non ha un riordino e in giurisprudenza sono alterne le pronunce per ritenere ancora applicabili i principi dell'Intesa alle misure restrittive come i distanziometri espulsivi. Innanzi tutto occorre restituire stabilità al sistema concessorio per il ruolo indiscusso nel contrasto al disturbo da gioco d'azzardo. E la stabilità passa per 1) una certezza e coerenza normativa e delle remunerazioni delle attività previste in concessione e dunque per un definitivo stop agli aumenti di tassazione; 2) un processo

di qualificazione reputazionale del gioco pubblico che non solo lo distingua dall'offerta illegale ma che lo ponga al centro delle misure legislative di contrasto all'illegalità ed al disturbo dal gioco d'azzardo sia agli occhi dell'opinione pubblica sia agli occhi delle Istituzioni. In secondo luogo, occorre definire il superamento della questione territoriale che sta sempre più velocemente imponendo la chiusura di intere filiere distributive del gioco pubblico per i divieti sulla sostanziale totalità di intere Regioni. In terzo luogo occorre chiarire l'introduzione di strumenti realmente efficaci di prevenzione e contrasto rispetto al disturbo da gioco d'azzardo, attivando un processo di "qualificazione della domanda", quali: 1) incentivi al processo di maturazione della domanda, programmando campagne di informazione e responsabilizzazione a cura di operatori privati e pubblici; 2) trasferimento a favore degli Enti locali di parte delle esistenti imposte sul gioco pubblico sviluppato sul territorio di riferimento, per assicurare al Servizio Sanitario Nazionale risorse per l'attuazione di politiche di prevenzione e cura sul territorio nelle strutture per le dipendenze del Servizio stesso e prevedendo un piano di controlli e verifica regionale. Stessa cosa vale per la definizione del processo di "qualificazione dell'offerta" di gioco pubblico e delle reti distributive, in termini di prodotto, ambienti, personale, tramite: 1) l'attivazione di strumenti di accesso alle aree di gioco e del Registro nazionale di esclusione alimentabile anche da familiari; 2) la revisione di parametri di gioco degli apparecchi; 3) la certificazione delle caratteristiche dei luoghi di gioco (modalità di accesso, formazione e responsabilizzazione degli addetti, ponderazione degli orari commerciali); 4) la diversificazione dell'offerta di gioco tra punti specializzati e punti "generalisti"; 5) l'effettiva evoluzione tecnologica delle AWP (c.d. "AWP remote") con completa gestione on line real-time delle funzioni essenziali degli apparecchi da intrattenimento. È chiaro che dette ulteriori iniziative ed investimenti potranno essere chiesti al comparto solo ed esclusivamente dopo avere definitivamente ripristinate la stabilità di sistema, diversamente risulta non possibile la pianificazione delle attività.

Quale impatto a lungo termine avrà, secondo voi, il Covid sul futuro del gioco d'azzardo?

Il sistema concessorio del gioco pubblico già prima dell'avvento della guerra pandemica era afflitto da problemi normativi strutturali causativi di livelli di instabilità sempre più importanti. Tra i problemi si ricorda: 1) il sistematico abbassamento delle remunerazioni riconosciute nelle convenzioni firmate con lo Stato; 2) la questione territoriale di cui si è detto; 3) la non definizione di un riordino per risolvere i primi due punti.

Poi sono arrivati altri aumenti di tassazione, la pandemia, il lockdown integrale da marzo 2020 protratto sino al 6 aprile 2021 (momento in cui si scrive). Ecco che per fare un'analisi del lungo periodo occorre prima parlare di riapertura immediata in piena sicurezza per utenti e lavoratori assicurati dai protocolli di sicurezza del comparto approvati dai sindacati.

Il gioco on line è un settore che può essere regolamentato da un solo Paese o serve una normativa comunitaria in grado di rendere il settore sicuro tanto per i giocatori che per le imprese legali aggredite dagli interessi e dei capitali mafiosi?

È noto che l'Europa ha fatto una scelta che è quella di non sindacare sulla decisione degli Stati membri se regolamentare o meno verticali distributive di gioco. Ciò detto, tuttavia, nell'ambito di questa scelta, in presenza di una regolamentazione a livello nazionale, è chiaro che questa certamente debba rispettare i principi comunitari. Da un lato, l'Europa tiene a precisare che la materia del gioco pubblico è di competenza degli Stati Membri, liberi di limitare, al punto da vietare, la sua distribuzione per ragioni di interesse pubblico superiore; dall'altro lato, però, giustamente, almeno per le questioni relative all'on line, per le ovvie valutazioni sul piano del controllo dei flussi finanziari, si spinge a dare importanti indicazioni che in realtà potrebbero essere ispiratrici per risolvere l'annoso problema dei distanziometri espulsivi. In passato la Commissione: 1) ha archiviato alcune denunce ricevute nel settore del gioco d'azzardo; 2) non ha ritenuto prioritario utilizzare il proprio potere esecutivo per promuovere un mercato unico dell'UE nel settore dei servizi di gioco d'azzardo on line; 3) ha ritenuto che le denunce nel settore del gioco d'azzardo possano essere gestite in modo più efficace dai tribunali nazionali piuttosto che dalla Commissione; 4) ha ritenuto che ogni Stato membro abbia il diritto di limitare i servizi di gioco d'azzardo ove necessario per contrastare il disturbo da gioco d'azzardo, le irregolarità, le frodi. In ogni caso nei principi utilizzati si scorge comunque la possibilità di fare leva sul diritto comunitario per azzerare le anomalie delle legislazioni nazionali per esempio riferite agli strumenti limitativi dei territori se questi di fatto si rivelano contro lo scopo. Peraltro l'estrazione comunitaria delle norme antiriciclaggio implementate dai Paesi membri rappresenta già una bella e concreta realtà di coordinamento. Ecco da dove il diritto comunitario potrebbe da subito cominciare a contribuire ad una piena gestione del gioco pubblico degli Stati Membri.

**GIOVANNI RISSO,
PRESIDENTE DELLA FEDERAZIONE ITALIANA TABACCAI**

La liberalizzazione del settore azzardo ha modificato nel profondo i flussi di entrate di una tabaccheria. È possibile quantificare o stimare quanto “pesano” in media le entrate prodotte dai giochi sul totale incassato?

In Italia non c'è mai stata alcuna liberalizzazione del gioco. Al contrario, si è trattato della più grande opera di legalizzazione compiuta nel nostro Paese, costruita su un rigido sistema di concessioni, assegnate attraverso bandi ad evidenza europea, capaci di tutelare i molti interessi coinvolti: tutela della salute, lotta all'illegalità, certezza delle entrate erariali, libertà di impresa. Tale operazione ha consentito di riportare nella legalità le scommesse sportive, che per 50 anni sono state appannaggio della criminalità organizzata e le 800.000 slot irregolari, presenti sul territorio nazionale fin dagli anni '90 (oggi sono meno di 265.000 e tutte sotto il controllo dello Stato). I tabaccai sono stati parte integrante di questo processo, in quanto operatori professionali che operano nel settore e in qualità di concessionari diretti dello Stato per il Gioco del Lotto. Man a mano che il settore veniva legalizzato, i rivenditori di generi di monopolio, che già trattavano prodotti delicati come i tabacchi lavorati, sono stati individuati quale rete di distribuzione dei vari giochi. Per molti di loro, pur essendo una categoria variegata, i giochi dello Stato pesano fino al 40% del fatturato.

Il distanziometro e le ordinanze che limitano gli orari di gioco vanno ad incidere maggiormente sulle sale dedicate al gioco rispetto alle tabaccherie che offrono modalità di azzardo ulteriori (Gratta e Vinci, Lotto, Giochi a totalizzatore etc.). Qual è la vostra posizione su questi strumenti in mano a Regioni ed Enti locali?

La nostra posizione sulle politiche restrittive di Regioni ed Enti locali è chiara: su un comparto come il gioco pubblico legale deve continuare ad operare esclusivamente la riserva statale. Innanzitutto, non è accettabile che il cittadino di un determinato ambito territoriale abbia più o meno diritto alla tutela della salute rispetto a chi vive altrove. In secondo luogo, l'intervento degli enti territoriali ha messo in crisi il modello concessorio, costringendo lo Stato ad operare continue proroghe su alcuni prodotti, nell'impossibilità di bandire nuove gare. Nessuna impresa investirebbe, infatti, in concessioni vendute dallo Stato centrale che, da un giorno all'altro, possono essere bloccate da una Regione o un Sindaco. Difendere la salute, inoltre, non significa affossare indiscriminatamente la rete di raccolta di gioco; occorre contemperare tutti gli interessi, compresi

quelli dei soggetti che investono e lavorano nel settore, creando valore e occupazione, nel rispetto delle norme. È bene chiarire che salute e lavoro possono tranquillamente convivere se l'obiettivo comune è quello di trovare soluzioni equilibrate e applicabili alla realtà con cui ci si confronta. Puntare solo sui divieti denota una mancanza di coraggio nel confrontarsi con temi complessi come quello del gioco.

Le Regioni che si sono dotate di leggi più restrittive sul gioco - ad esempio Emilia Romagna e Piemonte - hanno pubblicato poche settimane fa delle Relazioni sugli effetti delle normative. I bilanci che vengono fuori sono positivi in relazione alla diminuzione dei flussi di gioco, all'emersione del fenomeno della dipendenza da gioco. Qual è il vostro giudizio su questo?

Dire che i bilanci delle leggi dell'Emilia Romagna e del Piemonte hanno diminuito i flussi di gioco rischia di essere molto "ingenuo". Premesso che sarebbe interessante capire a quali dati si riferiscano i referenti regionali e se dispongano di informazioni privilegiate, è comunque opportuno evidenziare che se un calo c'è stato nei flussi di gioco, è da riferirsi solo alla raccolta del gioco fisico e legale. La domanda di gioco non è calata. Nel solo 2019 la Guardia di Finanza ha sequestrato in Piemonte, oltre 1000 slot irregolari e 60 totem collegati a bookmaker esteri senza autorizzazione, con 799 soggetti verbalizzati e 259 violazioni riscontrate. Inoltre sono stati sequestrati 15 punti clandestini di raccolta scommesse e 160mila euro in contanti: i risultati sono stati presentati in occasione della celebrazione dell'anniversario del Corpo. Non è un caso che il Procuratore nazionale antimafia de Raho, appena qualche settimana fa, abbia affermato espressamente come sia necessario incrementare il gioco legale per sottrarre risorse alla criminalità organizzata e monitorare in modo puntuale tutta la filiera. Anche il Direttore dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, Marcello Minenna, ha dichiarato che durante il lockdown, c'è stata una esplosione del gioco d'azzardo illegale a fronte di una contrazione del gioco legale e che il gioco illegale, secondo alcune stime, è paragonabile, per volumi, al gioco legale. Le recenti dichiarazioni del Capo della Polizia Gabrielli hanno lo stesso tenore. Quindi chi vuole giocare, a dispetto di ogni aspirazione proibizionistica, continua a farlo, senza tuttavia contribuire alla creazione o al mantenimento dei posti di lavoro, alla creazione di ricchezza e a discapito dell'Erario.

La dipendenza da gioco d'azzardo è un problema su scala nazionale, benché sommerso stando alla differenza (enorme) tra stime e numeri ufficiali. Se un rivenditore aderente alla FIT ha a che fare con un giocatore compulsivo, come si comporta? Avete fornito delle linee guida ai vostri associati?

Come per qualsiasi forma di dipendenza, anche quella da gioco è un problema nazionale. Su questo tema è però necessario fare chiarezza. I dati che raccogliamo periodicamente dalle ASL di tutta Italia certificano che il numero di malati in cura è piuttosto contenuto: si parla di 13.000 persone seguite dal Servizio Sanitario Nazionale su 18 milioni di giocatori. Sebbene non tutti i malati si rivolgano a strutture in grado di aiutarli, il loro numero è rimasto costante nell'arco degli ultimi 12 anni, ossia da quando i media hanno cominciato ad occuparsi del fenomeno e la politica locale ha emanato leggi e regolamenti per limitare o vietare il gioco legale. Dopo tutti questi anni, continuare ad affermare che, rispetto ai malati in cura, quelli esistenti vanno da uno a due milioni rischia di rappresentare un caso di bias cognitivo: è come affermare che se le stime non corrispondono alla realtà, è la realtà che è sbagliata. Tale atteggiamento, che non ha nulla di scientifico, rischia di compromettere qualsiasi scelta orientata alla tutela della salute e alla corretta revisione del settore. Fatta questa doverosa precisazione, è evidente che la tabaccheria non è il luogo di gioco ideale per un giocatore patologico. Il ricambio della clientela, la presenza fisica del tabaccaio che lo assiste, il controllo sociale operato dagli altri clienti, fanno della tabaccheria il luogo meno idoneo per estraniarsi dalla realtà e giocare in modo compulsivo. Inoltre, per ottenere la concessione dei tabacchi, il titolare e i suoi coadiutori devono superare un corso obbligatorio gestito direttamente dall'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli. Il corso prevede anche un approfondimento sul gioco d'azzardo patologico, tenuto da docenti universitari di primissimo piano in ambito medico-sociale, per spiegare cosa sia il GAP e come si riconosca. A ciò, aggiungiamo che qualsiasi corso di formazione proposto dagli Enti locali è stato prontamente frequentato dai nostri rivenditori. Possiamo quindi affermare che chi opera in tabaccheria è altamente formato, a garanzia e tutela dei giocatori.

Più in generale come affrontate il tema dei giocatori d'azzardo patologici e quali iniziative avete messo in campo per la promozione del gioco responsabile?

La strada giusta è la formazione degli operatori e la collaborazione con le Istituzioni preposte alla prevenzione e al controllo. La Federazione Italiana Tabaccai ha percorso questa strada ben prima che diventasse obbligatoria. Il nostro auspicio è che anche gli Enti locali puntino sempre di più su formazione, campagne informative, pubblicità progresso. Con alcune Regioni stiamo proficuamente collaborando poiché, se l'approccio è pragmatico e non dogmatico, siamo sempre disponibili al confronto. Va sottolineato poi che un giocatore compulsivo non rappresenta mai una risorsa, bensì un problema sia dal punto di vista meramente im-

ditoriale che da quello personale, considerato lo stretto rapporto che solitamente lega il tabaccaio alla propria clientela. Il proibizionismo, al contrario, oltre a creare danni alle aziende e al territorio, dissolve questo rapporto con il giocatore, spingendolo verso canali privi di ogni controllo e soprattutto di scrupoli. Negli ultimi anni abbiamo anche collaborato, con i più importanti concessionari di gioco italiani, alla creazione di corsi on line dedicati esclusivamente al problema del GAP e fruibili dai nostri ricevitori. Il ruolo sociale dei tabaccai, che rappresentano la più grande rete dello Stato rivolta ai cittadini, ci impone, da sempre, di essere all'avanguardia sotto ogni profilo: la tutela della salute dei giocatori è un tema ineludibile per la nostra categoria.

Da anni si dibatte su una legge di riordino nazionale. L'Intesa Stato-Regioni del 2017 prevedeva di dimezzare i punti vendita del gioco. Come giudicate quel testo? È migliorabile e, se sì, in che modo? Cosa proponete come Federazione?

L'intesa Stato-Regioni del 2017 è stata una grandissima occasione per il mondo del gioco che però, purtroppo, non è stata sfruttata a pieno. Alcuni passaggi, come quelli sul dimezzamento della rete, in un modo o nell'altro sono stati rispettati, per cui da 400.000 AWP si è passati a un massimo di 265.000. La legge di Bilancio del 2020 ha poi fissato i parametri per il prossimo bando di gara, tra i quali anche il numero dei diritti per esercizi che potranno ospitare le slot. Si parla in particolare di 35.000 diritti da affidare a bar e tabacchi, per la collocazione di apparecchi AWPR e 2.500 sale per la collocazione di AWP e VLT, contro le circa 90.000 iscrizioni al RIES attuali. Il riordino complessivo del settore del gioco resta ancora un miraggio. Le nostre proposte, che verranno portate all'attenzione del nuovo Governo, tendono a disegnare un quadro nazionale definitivo e omogeneo; la crisi economica generata dalla pandemia, sovrapposta a quella ultradecennale del Paese, impone di varare regole definitive per dare una prospettiva di sopravvivenza a tutte le aziende, comprese quelle del gioco. Nel caso specifico si dovrà operare su più fronti:

- scelta dei punti vendita professionali autorizzati alla vendita, il che comporterà una riduzione ponderata della rete;
- regole omogenee sotto la regia dello Stato centrale per consentire di partecipare ai bandi di gara, programmare gli investimenti e mantenere l'occupazione esistente;
- lotta all'illegalità e limitazione del gioco on line, che da anni cresce a due cifre, lasciando i giocatori soli contro il banco;
- sostenibilità dei prodotti di gioco, rilancio di prodotti tradizionali e utilizzo della tecnologia per limitare comportamenti compulsivi da parte dei giocatori;

- finanziamento al sistema sanitario locale e alle associazioni del terzo settore specializzate nell'aiuto a soggetti affetti da dipendenza, attingendo alle entrate erariali provenienti dal settore del gioco.

Il gioco on line è una realtà crescente, che farà registrare un ulteriore aumento anche per effetto della pandemia. Rappresenta una “minaccia” per i vostri interessi nel comparto del gioco d'azzardo?

Come detto, il gioco on line è in crescita continua da diversi anni ormai. Secondo le rilevazioni dell'ADM, dal 2017 al 2019 è cresciuto del 36% mentre il blocco di alcune tipologie di gioco sulla rete fisica, in ragione della pandemia in atto, farà lievitare ancora di più tale percentuale. Ovviamente tale crescita erode sempre di più i nostri ricavi, ma ci sono altre questioni su cui varrebbe la pena ragionare. Innanzitutto, lo Stato perde ingenti entrate erariali, considerata l'esigua tassazione dei giochi on line; se poi il giocatore, abituato alle modalità di gioco a distanza, scopre l'esistenza di siti di società di gioco straniere e comincia ad utilizzarle, ecco che le entrate erariali si azzerano del tutto. In tal caso la spesa dei nostri concittadini va ad alimentare il gettito erariale di altri Paesi e magari i progetti sociali che quei Paesi finanziano con i proventi del gioco. Nel peggiore dei casi, invece, la spesa va ad alimentare la criminalità organizzata. Più in generale, lo Stato perde sempre quando le risorse si spostano dal canale fisico al web, sia in termini di minore occupazione, che di minor gettito indiretto. È bene ricordare che quando si citano i circa 12 miliardi di gettito erariale provenienti dal gioco, si fa riferimento alla sola tassazione all'origine, a cui va aggiunto il gettito IRES e Irpef delle aziende del settore. Allo stesso modo, perdono anche gli Enti locali e le associazioni avverse al gioco legale che, nella foga di affossare il gioco pubblico su rete fisica, per dimostrare di aver trattato il problema spingono i giocatori sull'on line e sull'illegale. Infine, perdono gli stessi giocatori patologici che con il gioco a distanza vengono lasciati in balia di sé stessi, privi di controllo sociale e con la possibilità di giocare a credito grazie all'utilizzo della moneta elettronica per l'apertura dei conti gioco.

Il gioco on line è un settore che può essere regolamentato da ciascun Paese o serve secondo voi una normativa Ue che renda il settore sicuro sia per i giocatori sia per le imprese legali aggredite dagli interessi e dai capitali mafiosi?

Nell'ambito del gioco pubblico, il nostro Paese possiede una regolamentazione tra le più rigide di tutta Europa, che viene spesso indicata come punto di riferimento per gli altri Paesi. È chiaro che da soli possiamo fare poco, specialmente in un settore come l'on line in cui basta anche una semplice connessione internet per valicare i confini nazionali. Servireb-

bero regole efficaci per tutti, specialmente per contrastare il mercato illegale organizzato dalle mafie, ma anche da operatori senza scrupoli che ottengono una licenza per il gioco on line in un Paese, per poi operare anche in altri dove non sono autorizzati. Si tratta di temi molto delicati: chi raccoglie gioco senza autorizzazione opera in un regime di concorrenza sleale nei confronti della rete autorizzata, perché non paga le tasse previste, sposta denaro al di fuori dei confini nazionali e, soprattutto, non rispetta le normative antiriciclaggio e antiterrorismo. Come si vede, la questione meriterebbe massima attenzione; probabilmente, se esistesse una regolamentazione europea unitaria, il problema verrebbe in buona parte risolto. Al momento siamo piuttosto distanti dal raggiungere questo obiettivo ma, ciò nonostante, stiamo inviando proposte ai nostri parlamentari europei per capire se sia possibile giungere almeno ad una serie di regole minime condivise da tutti i Paesi europei.

Il Covid ha messo in ginocchio l'economia. In queste fasi le mafie attaccano le imprese legali per acquisirle e riciclare denaro sporco. I vostri associati vi stanno segnalando criticità su questo fronte?

Non escludiamo che ci siano fenomeni di questo tipo, ma sono sicuramente marginali. I tabaccai infatti, in quanto concessionari dello Stato e con l'obbligo di essere ditte individuali, sono soggetti a rigidi requisiti di onorabilità e professionalità che limitano tali tipi di infiltrazioni. Per questi motivi difficilmente vivono tale fenomeno in prima persona.

Gran parte delle leggi che regolano il gioco derivano da direttive o regolamenti europei. Che cosa sarebbe necessario fare, secondo voi, per regolamentare in maniera più equilibrata il settore del gioco?

In realtà il gioco a livello europeo è normato per quanto riguarda l'antiriciclaggio e alcuni aspetti in materia di libertà d'impianto. Tuttavia, anche la libera circolazione dei servizi ha dei limiti connessi al fatto che il gioco, proprio per le sue peculiarità e perché fonte di importanti entrate erariali, è uno dei pochi settori sottratti alla direttiva Bolkestein. In sostanza, i singoli Stati possono gestire il gioco sotto forma di monopolio.

Ad ogni modo, prima di valicare i confini nazionali, sarebbe già auspicabile ottenere una disciplina organica a livello nazionale, scevra di contenuti ideologici, che nel tutelare la salute pubblica consenta alle imprese del settore di produrre e programmare senza dover sottostare a demagogiche leggi regionali e ai più disparati e talvolta assurdi regolamenti comunali. Del resto, in questa costante opera di demonizzazione del settore si è perso di vista che si tratta di una attività legale svolta in nome e per conto dello Stato, di cui regioni ed Enti locali sono promanazione.

DOMENICO DISTANTE, PRESIDENTE SAPAR (SERVIZI APPARECCHI PER LE PUBBLICHE ATTRAZIONI RICREATIVE)

Lockdown e restrizioni hanno limitato i flussi di gioco. È possibile quantificare l'impatto dal punto di vista economico sulle imprese del settore?

Il 2020 ci ha visti praticamente chiusi tutto l'anno: dall'8 marzo a dopo la metà di giugno 2020; poi siamo ripartiti ma il 15 ottobre abbiamo nuovamente dovuto chiudere tutto e ancora oggi siamo chiusi. Questo, logicamente, per tutte le attività di imprese di gestione degli apparecchi, ha avuto un impatto economico enorme. Oltre all'effetto del lockdown e delle restrizioni abbiamo, inoltre, assistito a numerosi sequestri di apparecchi illegali su tutto il territorio nazionale, in circoli e vecchie bische. Questo perché, come sottolinea anche l'ultima relazione della Commissione parlamentare antimafia "dove non c'è gioco legale c'è gioco illegale che si sviluppa". Come diciamo da sempre come SAPAR noi siamo dalla parte dello Stato e vogliamo che tutto sia alla luce del sole rispettando esclusivamente le regole. Inoltre, non bisogna dimenticarsi che, ancor prima dell'impatto economico causato da questa tragica pandemia, le leggi di bilancio 2018 e 2019 avevano già avuto un forte impatto per le nostre imprese, a seguito della scelta di sostituire per ben due volte tutto il parco macchine. Ci ritrovavamo a non aver coperto dal punto di vista economico l'impatto causato dal primo parco macchine che a distanza di 12 mesi abbiamo dovuto sostituirle per la seconda volta. Poi l'8 marzo siamo stati definitivamente chiusi e tutte le imprese che avevano già esborsi finanziari, pagamenti, mutui, si sono ritrovate dalla sera alla mattina senza nessuna entrata. A tutto questo dobbiamo aggiungere tutta la problematica derivante dagli istituti di credito e dalle compagnie assicurative che da anni chiudono le porte al nostro settore, spesso non garantendo l'apertura di conti correnti e il rilascio di fidejussioni o finanziamenti, perché siamo considerati un'attività ad alto rischio.

Quindi è possibile quantificare le perdite in milioni di euro?

Nel 2020 le perdite riguardanti le entrate erariali sono state intorno ai 4 miliardi e mezzo di euro per quanto riguarda il settore delle slot machine. Considerando che lo Stato annualmente incassava dal settore AWP e VLT circa 7 miliardi di euro abbiamo perso più della metà degli introiti. Tutto questo ha fatto sì che parecchie imprese non riapriranno più. Sono, infatti, numerose le mail che ci arrivano in questi mesi riguardanti la rimozione degli apparecchi all'interno di numerose sale slot, perché purtroppo molti colleghi non ce l'hanno fatta a reggere questa situazione,

così come parecchie aziende di gestione. Tutti siamo in difficoltà, io per primo, perché non è facile poter continuare a vivere dopo sette mesi di sospensione del lavoro visto che comunque, ognuno di noi, ha dovuto continuare a mantenere gli impegni economici che aveva assunto.

La dipendenza da gioco d'azzardo è un problema su scala nazionale, benché sommerso stando alla differenza (enorme) tra stime e numeri ufficiali. Sapar come affronta il tema dei giocatori d'azzardo patologici?

Per Sapar difendere i giocatori da un'eventuale ludopatia è una priorità. Per noi le persone che giocano un certo elevato numero di denaro sono controproducenti. Crediamo infatti che anche una sola persona che soffre di ludopatia è un problema e dobbiamo cercare di tutelarla. Per far questo cerchiamo di mettere in campo tutto quello che la nostra esperienza ha fatto con gli esercenti. Ma se pensiamo che eliminare il gioco fisico sia la soluzione perché in questo modo i giocatori ludopatici non giocano più è completamente sbagliato. Abbiamo visto i risultati del distanziometro e della riduzione degli orari, frutto dei regolamenti e delle ordinanze regionali e comunali, voi pensate che è servito a qualcosa?

Eppure i dati del Piemonte, regione che ha fatto valere le regole sul distanziometro anche sulle vecchie licenze, suggeriscono il contrario...

Sì, ho letto i dati dell'ultima Relazione presentata dalla Regione Piemonte ma non sono d'accordo su quello che c'è scritto.

Però quelli sono numeri...

Ma bisogna vedere anche come sono stati presi questi numeri. Quello che possiamo dire è che in Piemonte è aumentato il consumo di Gratta e Vinci e del gioco on line. Oggi ci sono altre tipologie di giocatori, più giovani che giocano sul telefonino e questo è un dato. A queste persone non potrai vietargli di giocare attraverso regolamenti e ordinanze. Noi dobbiamo cercare da un lato di educare le persone a giocare responsabilmente e dall'altro dobbiamo provare a stare vicino alle amministrazioni comunali e alle Regioni, provando a confrontarci con loro. Tante volte Regioni e Comuni hanno legiferato non conoscendo realmente il settore e facendo quasi una gara tra loro a chi riduceva di più gli orari. Ma spegnere una slot o limitare gli orari di apertura e chiusura delle sale da gioco non porta a niente. E poi è aumentato il gioco illegale. Chiedete alla Guardia di Finanza di Torino. Hanno trovato schede irregolari, circoli illegali, apparecchi nascosti sotto forma di giochi promozionali. Questo è il vero problema che va affrontato con urgenza.

Quindi secondo Lei tenere aperte le sale slot h24 oppure 8 ore al giorno è uguale perché quando le slot sono spente la gente va comunque a giocare da un'altra parte, alimentando il settore illegale?

L'illegale c'è sempre stato e ci sarà sempre. Noi lo combattiamo in tutti i modi. Io personalmente ho fatto svariate denunce e ho sempre collaborato con le forze dell'ordine per tutelare la legalità delle mie aziende. Secondo me se ci sono persone che vogliono andare a giocare un'ora in un locale di loro gradimento, bar, sala giochi, sala bingo, perché gli dobbiamo togliere questo divertimento? Il proibizionismo abbiamo sempre detto che fa male, sappiamo che cosa è successo in America e a che cosa ha portato. Io non mi devo vergognare del lavoro che faccio, perché lo faccio a testa alta. Mio padre si è iscritto a Sapar nel '63, è morto nell'81, e io mi sono iscritto all'associazione nell'82.

Che cosa si dovrebbe fare, secondo lei, visto il grandissimo numero di giocatori d'azzardo patologici stimato dall'Istituto superiore di sanità per almeno provare a ridurre questo problema?

Tutto quello che la legge ci consente, per esempio tutelare il giocatore, richiamarlo, fargli capire quando sta esagerando. Ma non possiamo fare di più, non abbiamo molte armi. Sicuramente la riduzione del numero degli apparecchi di gioco da 410mila a 265mila è servita per ridurre il problema. Come Sapar lavoriamo per informare tutti i nostri esercenti, i nostri dipendenti frequentano regolarmente corsi di formazione, abbiamo collaborato anche con l'Istituto Superiore di Sanità, abbiamo fatto tutto quello che potevamo fare per tutelare i giocatori patologici, perché come dicevo prima per noi anche un solo giocatore problematico è un problema, anche uno. Ma cosa possiamo fare senza demagogia, senza volare alto? Possiamo certamente approfondire la questione tutti insieme, mettendoci intorno ad un tavolo per capire come fare per tutelare al massimo le persone ludopatiche. Abbiamo certamente sbagliato negli anni passati a liberalizzare il settore in questo modo. Prima non c'era un controllo, tu ti alzavi una mattina e portavi fuori 10 apparecchi e non pagavi un euro di tasse, non avevi il numero di matricola ed era tutto semplice. Oggi invece ti devi iscrivere, devi chiedere la licenza alla questura competente, ti fanno i cosiddetti raggi X, come è giusto che sia.

Abbiamo liberalizzato il settore senza regolamentarlo...

Le vincite con i videopoker erano illimitate e il settore non era regolamentato. Nel 2004 si è dato il via agli apparecchi che oggi stanno sul territorio nazionale e che sono tutti controllati, collegati on line con l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli. Quando li compriamo noi sono già omologati

dagli enti certificatori autorizzati dai Monopoli di Stato. Nessuno Stato al mondo ha un simile controllo. Qui in Italia oggi in pochi secondi hai la possibilità di avere tutte le informazioni su un singolo apparecchio. Noi ci sentiamo il braccio destro dello Stato, senza di noi ci sarebbe il far west, la proliferazione di apparecchi illegali e noi questo non lo vogliamo. Ma è anche vero che aver liberalizzato senza cercare di regolamentare al massimo il settore è stato un grande errore.

Voi state investendo anche sul mercato del gioco on line?

Ci sono tante aziende che hanno partecipato al bando per l'on-line ma la concorrenza è tanta e alla fine, quando vai a dividere la torta, comunque è minima. Però sì, c'è chi sta tentando di trovare un paracadute nel mercato del gioco on line.

La Commissione Antimafia della scorsa legislatura lavorò tantissimo creando una commissione sul gioco presieduta dal senatore Vaccari che elaborò diverse proposte per tutelare la salute di giocatori patologici, tra le quali l'aumento del tempo di giocata. Secondo lei è la direzione giusta per prevenire la dipendenza da gioco d'azzardo?

Noi siamo con le Istituzioni e siamo disposti a fare qualsiasi cosa si ritenga valida per ridurre il numero di giocatori patologici. Se si ritiene che aumentare la media dei secondi di una partita, da 4 a 10 secondi ma anche un minuto, sia la soluzione noi non abbiamo nessun problema a farlo. Se lo Stato crede che sia la soluzione, facciamolo. Anche se, come lei mi insegna, se io voglio grattare un Gratta e Vinci ci metto due secondi, le estrazioni del lotto sono ogni pochi minuti e tra l'altro loro non sono mai stati chiusi in questi mesi di restrizioni. Però ribadisco, noi siamo disposti a venire incontro a tutti ma vogliamo regole certe, precise, non si può cambiare ogni minuto, ogni comune, ogni Regione. Ci vuole una norma nazionale uguale per tutti.

Perché secondo lei, dopo tantissimi anni in cui si discute di questo, non siamo ancora riusciti ad approvare una legge nazionale di riordino del settore?

C'è stata la Conferenza Stato-Regioni nel 2017 che ci aveva fatto ben sperare, poi il Decreto Dignità che aveva dato sei mesi per approvare una legge di riordino del settore ma alla fine non l'hanno mai fatta. Di chi è la colpa? Sappiamo bene che il gioco purtroppo è anche un tema politicamente caldo. Il Movimento 5 stelle ha fatto per anni una battaglia dicendo che avrebbero regolamentato il gioco, ma in questi tre anni che sono stati al Governo non mi pare che siano riusciti a fare qualcosa, anzi hanno aumentato le tasse per fare il reddito di cittadinanza, quota 100,

leggi di bilancio, ma se il gioco fa male perché non fai due righe per dire che il gioco lo dobbiamo togliere e rinunciamo ai 10 miliardi?

La verità è che in Italia vogliono comandare tutti, il Sindaco, l'assessore comunale, il consigliere regionale, il presidente regionale, il vicesegretario, il viceministro, il sottosegretario, il Presidente della Repubblica, il Presidente del Consiglio, e tutti vogliono ottenere il loro risultato ma alla fine non si mette mai d'accordo nessuno e questo non è corretto perché l'Italia è una e indivisibile.

L'azzardo è senza dubbio un settore importante (i lavoratori, il gettito fiscale), ma sono altrettanto innegabili i problemi connessi alla dipendenza e alle infiltrazioni mafiose. Cosa propone Sapar sotto questi due aspetti?

Per quanto riguarda il riordino del settore noi vogliamo al più presto una norma nazionale. Non abbiamo mai detto di tenere le macchine accese sempre ma c'è bisogno di una norma chiara. Per noi è importantissimo che venga regolato quanto prima tutto il settore del gioco. Abbiamo bisogno di capire cosa vogliamo fare da grandi. Non possiamo essere sotto tiro del primo consigliere, del primo assessore comunale che si alza al mattino e dice oggi che faccio? Oggi decido di tenere spenti tre ore al giorno gli apparecchi di gioco, così senza nessuna cognizione di causa. Anche le autovetture si comprano, possono andare a 250 km orari poi magari fanno degli incidenti e si capisce che la velocità era troppo elevata e allora si trova una soluzione. Così come si è fatto per l'alcol e le sigarette.

Il gioco on line è un settore che può essere regolamentato da un solo Paese o serve una normativa comunitaria in grado di rendere il settore sicuro tanto per i giocatori che per le imprese legali aggredite dagli interessi e dei capitali mafiosi?

Anche lì, come in tutti i settori, costruzioni, informatica, gioco, ci possono essere interessi e capitali mafiosi. Oggi però il gioco legale è regolamentato dall'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli sotto tutti i punti di vista. Poi per tutelare al meglio giocatori e imprese una norma europea sarebbe anche giusta.

Note

1. Primo Rapporto sul Gioco Pubblico di Acadi del 28 novembre 2019

PARTE 3



CAPITOLO 10

L'IMPATTO COVID SUGLI INTERESSI CRIMINALI

*a cura di Giovanni Tizian,
giornalista di Domani*



I milioni sporchi delle mafie circolano nelle arterie dell'economia italiana, europea, mondiale. Sono ancora troppi e continuano a inquinare i mercati legali.

Tra i primi ad essere infettati e corrosi da questa massa di quattrini c'è sicuramente il settore dei giochi d'azzardo legali, quelli fisici, come le videoslot di ultima generazione, e quelli on line, poker e casinò accessibili da qualunque cellulare connesso alla rete internet. Parliamo di un settore che produce fatturati a nove zeri e un gettito allo Stato non indifferente, anche se secondo alcuni esperti, potrebbe essere ben più alto se si alzasse la tassazione. Ma tant'è. Di certo è il settore dove i clan di tutte le organizzazioni mafiose, da cosa nostra alla camorra dalla 'ndrangheta fino alle cosche pugliesi, hanno riversato i loro patrimoni illegali per ripulirli e fare affari con il minimo del rischio.

Perché il gioco legale? Per quale motivo i boss delle mafie hanno scelto di presidiare questo ambito? Per la possibilità di profitto, ovviamente, ma soprattutto per altri due motivi: i pochi controlli lungo la filiera permettono a imprenditori anche con precedenti penali di un certo rilievo di trasformarsi in stimati impresari delle videoslot o del poker on line; chi viene beccato, pochi, a truffare manipolando i software che certificano quante tasse devono essere pagate allo Stato rischia pochissimo, al massimo una sanzione amministrativa. A meno che chi indaga non abbia trovato l'esistenza di un'associazione criminale, il caso singolo, il reato fine, cioè il taroccamento del sistema elettronico, non manda nessuno in galera.

Nelle ultime relazioni della Procura nazionale antimafia, infatti, viene evidenziato più volte che l'investimento nel gioco legale è più redditizio e sicuro del traffico di droga, da sempre considerato il business più lucrativo. Il fenomeno criminale nella cornice della legalità dell'azzardo ha funzionato anche durante il lockdown imposto dal governo per limitare i contagi da Covid-19. È vero che le misure restrittive hanno fermato l'attività delle sale slot e delle sale bingo, luoghi dove sono concentrate le macchinette mangiasoldi, seppure non gli unici spazi dove è possibile giocare. Tuttavia le puntate dei giocatori si sono spostate sui giochi on line. Basta un click sul proprio smartphone per giocare centinaia di euro, in pochi minuti, comodamente seduti sul divano.

Secondo le stime della Gan, fornitore di quasi il 50 per cento dei maggiori operatori di gioco italiani, nei primi mesi del 2020 le attività di gioco on line sono cresciute dell'8,4 per cento rispetto al 2019. Dopo la chiusura della prima "zona rossa" a febbraio, l'incremento è stato del 13,9 per cento. La crescita maggiore è quella del poker dove sono stati spesi 78,1 milioni di euro nei primi tre mesi del 2020.

Dei 4,5 miliardi di calo degli introiti erariali circa l'80% è imputabile alla perdita di gettito registrata dal canale *retail* (sale gioco, agenzie di scommesse e Bingo). Ma secondo il direttore generale delle Dogane e dei Monopoli, Marcello Minenna, il banco perde non solo per le chiusure ma perché i giocatori si sono spostati sul gioco nero. «Durante il lockdown c'è stata una esplosione del gioco d'azzardo illegale a fronte di una contrazione del gioco legale. Numerosi sono stati gli interventi di repressione in più di 50 capoluoghi di provincia, controllando 250 sale illegali».

Secondo una recente ricerca della Luiss Business School e di Ipsos, piattaforma dedicata ai sondaggi on line, a seguito della chiusura dei punti fisici si è registrato un significativo crollo del gioco in presenza (-41%). Prima dell'emergenza economico-sanitaria l'industria del gioco legale, infatti, aveva un valore di spesa pari a 19,4 miliardi di euro (dati 2019) che nel 2020 si è ridotto di ben il 33%. Si osserva, parallelamente, un incremento della fruizione on line ma anche dei canali illegali².

Le prime stime della ricerca fanno temere che l'aumento del mercato illegale potrebbe aver coinvolto fino a 4 milioni di giocatori, non tutti pienamente consapevoli di questa scelta. Per chi gioca on line infatti non è così semplice distinguere un sito legale da uno illegale.

Avviso Pubblico è l'associazione che meglio di chiunque altro ha monitorato questo mondo complesso e articolato. Per prima ha lanciato l'allarme sull'aumento del gioco on line: «A fronte di 408 siti legali che operano in Italia con concessione dei Monopoli, nel solo 2018 ne sono

stati bloccati 1.042 illegali», si legge nel Vademecum pubblicato ad aprile 2020 dall'Associazione. Quasi tutti erano gestiti dai manager dei clan, spesso con base a Malta o in Romania.

Un'altra indagine denominata "Bisca Italia" condotta dall'agenzia on line specializzata nel comparto del gioco d'azzardo (Agimeg), avviata più di un anno fa, analizza le inchieste condotte da Carabinieri, Polizia, Guardia di Finanza e ADM sul gioco illegale, dal primo lockdown al 6 aprile 2021. Nel documento vengono riportate tutte le attività degli organi di polizia contro le attività illecite di gioco. Da quello che emerge sembra che l'infiltrazione mafiosa con la chiusura delle sale giochi, delle sale scommesse e delle sale bingo, abbia subito una fortissima accelerazione. "Nei 416 giorni presi in considerazione, praticamente dal primo lockdown ad oggi ci sono state 145 inchieste. Praticamente ogni 2-3 giorni viene scoperta una sala clandestina. Denunciate oltre 1.000 persone. Numeri enormi, indiscutibili e che danno l'idea di come l'aver penalizzato le attività di gioco legale, abbia regalato spazi e risorse alle attività illegali gestite dalla criminalità organizzata, con pericolosi e gravosi costi sociali e di sicurezza"³.

Ma se questi dati ci dicono che restringendo i canali del gioco legale molti giocatori approdano nel mercato del gioco nero, un monitoraggio dell'Ausl di Piacenza condotto su soggetti in trattamento con diagnosi di disturbo da gioco ci dice il contrario. Dall'analisi emerge che il 60% degli intervistati ha percepito un elevato benessere dalla chiusura, il 73% ha vissuto durante il periodo una convivenza positiva e solo il 4% una difficile. L'82% è invece rimasto completamente in astinenza dall'azzardo. Ma il dato più rilevante è che nessuno si è spostato verso l'on line se già non era una sua modalità di gioco e soprattutto nessuno ha dichiarato di essere passato all'azzardo illegale.

Infine, da uno studio sull'impatto mondiale del lockdown sul gioco d'azzardo condotto dallo IAGR⁴, è emerso che nei primi sei mesi dell'anno 2020 c'è stato un calo delle entrate di oltre il 50% rispetto allo stesso semestre del 2019, con cifre vicino al -100% nel periodo tra marzo e giugno, in pieno lockdown dunque. A soffrire di più è stato naturalmente il gioco fisico, con un crollo del -97% per i casinò, -95% per il bingo, -94% per le scommesse sportive. Perdono meno le lotterie, scese del -57%, poiché legate non solo ed esclusivamente ad un negozio di gioco, ma ad attività al dettaglio rimaste aperte anche in pieno lockdown.

Riguardo i numeri del gioco d'azzardo on line, la spesa nei casinò via internet è rimasta stabile a livello globale, ma in mancanza di eventi sportivi si è assistito a un incremento delle scommesse virtuali. Lo studio evidenzia come le scommesse sugli eventi virtuali non sono consentite

nel 34% delle giurisdizioni intervistate. In quelle in cui è invece consentito puntare, non si registrano sostanziali aumenti di scommesse virtuali.

Il gioco legale, invece, ha mantenuto alti i suoi standard. Nel 21% dei casi si è evidenziata una diminuzione dei controlli, da imputare alla sospensione o alla riduzione del gioco d'azzardo fisico. L'incremento potrebbe essere il risultato del passato dei consumatori dai casinò sicuri a prodotti illegali o siti di gioco d'azzardo on line senza licenza. Considerando ancora il rapporto sull'impatto del lockdown sul *gambling*, si nota che le principali preoccupazioni sul gioco illegale concernono il mercato nero, il riciclaggio di denaro, il *match-fixing* e il gioco minorile.

IAGR a questo proposito ha chiesto alle giurisdizioni quali approcci avevano adottato per far fronte all'emergenza Covid-19: le risposte, qui sono state molto differenti. Il 70% degli intervistati ha richiesto l'attuazione di misure di allontanamento sociale nei locali da gioco; il 64% ha invece chiesto di ritardare o annullare ispezioni di locali da gioco; il 30% di vietare o limitare prodotti d'azzardo; il 26% ha richiesto ispezioni sul gioco da remoto ed un altro 23% ha invece pensato a incrementare le misure di sensibilizzazione del pubblico. Ancora il 21% ha consentito agli operatori di non pagare commissioni, l'11% di ridurre o cancellare tasse sugli operatori. Infine un 9% ha detto sì a prodotti di gioco nuovi o modificati e il 6% ad alcuni eventi reali a porte chiuse.

Al netto di questi studi, che scontano il limite del voler fotografare una situazione ancora in itinere, è altamente probabile che nel 2020 sia ulteriormente aumentato il ricorso al gioco illegale. Se crei un mercato da 110 miliardi di giocate, di cui 2/3 sul canale fisico e questo lo chiudi quasi del tutto, dall'oggi al domani, per fronteggiare l'epidemia da Covid-19, è intuitivo pensare che alcuni giocatori si siano rivolti altrove. Ma sarebbe un errore grossolano condurre la narrazione di un fenomeno "rinato" solo a causa della pandemia. Un modo parziale e miope di affrontare il problema, che non aiuterebbe neanche il comparto legale, il quale sarà ulteriormente aggredito dai capitali mafiosi in questa fase di crisi.

Se è vero, come sottolinea il direttore dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, che nel 2020 sono state scovate 250 sale illegali, in epoca pre-Covid la Guardia di Finanza in un anno aveva accertato 1341 irregolarità, sequestrato 1394 apparecchi e congegni da divertimento e intrattenimento irregolari, scoperto 1.263 punti clandestini di raccolta scommesse⁵.

Da quando ho iniziato a raccontare le mafie fuori dai confini del meridione mi sono dovuto subito confrontare con il gioco d'azzardo. Fin dall'inizio mi sono imbattuto in storie criminali che trovavano in questo settore un paravento legale, dietro il quale camuffare introiti illeciti.

Ricordo le prime indagini sul territorio emiliano: dedicai alcuni servizi ai tempi in cui lavoravo alla Gazzetta di Modena al metodo usato dalla camorra di Casal di Principe, quella di Gomorra per intenderci, per imporre quelli che un tempo si chiamavano videopoker. Aziende che setacciavano il territorio e obbligavano i bar a piazzare le macchinette. O accettavano o erano guai. A guidare la distribuzione potenti boss dei clan di Gomorra. Un fenomeno iniziato a fine anni Novanta. E ancora oggi in atto seppure in un contesto e con mezzi differenti.

Oggi all'imposizione delle macchinette si sono affiancate attività ancora più remunerative: la gestione delle sale slot, la fabbricazione degli apparecchi, la creazione di società all'estero concessionarie per il gioco on line. Non ci sono più confini: Italia, Malta, Romania, Spagna, Olanda, isole dei Caraibi. Seguire queste organizzazioni per chi indaga è ancora più difficile. Chi riesce a sbrogliare la matassa di affari e flussi anomali di denaro si trova spesso a bussare nei templi della finanza dell'isola di Malta, il Paese dell'Unione europea che ha fondato un pezzo del proprio prodotto interno lordo sull'attrazione di società decise a investire nel gioco legale. Un Paese che concede concessioni liberamente.

Le indagini hanno dimostrato la complicità di avvocati, commercialisti, multinazionali del settore, usate anche dai clan per guadagnare e riciclare. Da Malta all'Emilia, un'altra storia significativa e che lascia bene sperare. Riguarda un sindaco: Giancarlo Muzzarelli, primo cittadino di Modena. Muzzarelli ha denunciato le opacità che aveva notato sullo sfondo di un mega investimento in una sala slot da realizzare lungo la via Emilia. Una novità in un territorio che ha vissuto nell'ultimo decennio storie di collusione tra mafia e politica, con un consiglio comunale, Brescello in provincia di Reggio Emilia, sciolto per infiltrazioni mafiose, politici sotto processo, alcuni assolti, altri prescritti per corruzione elettorale, altri ancora che aspettano di essere giudicati. Tutte vicende che nascono dalla più grande inchiesta contro la 'ndrangheta al Nord realizzata finora: nome in codice Aemilia, coordinata dalla procura antimafia di Bologna.

La 'ndrangheta emiliana ha mantenuto rapporti con camorristi, soprattutto per quanto riguarda il settore del gioco d'azzardo legale: le video slot e i giochi on line sono l'ambito in cui si muovono gli imprenditori che riciclano il denaro delle cosche. Anche a Modena, da tempo. Ed è proprio attorno al business del gioco legale che prende forma il progetto d'investimento bloccato dall'intransigenza del sindaco di Modena, Muzzarelli. Ecco cosa scrivono gli inquirenti nell'ordinanza di custodia cautelare che ha portato all'arresto di sette persone, più due ai domiciliari e una interdizione: «Il responso non era positivo, per la manifesta opposizione

politica, riscontrata presso il Comune di Modena alla realizzazione del progetto». Quale responso attendevano i mediatori mandati avanti dai padrini della 'ndrangheta? La risposta sull'autorizzazione a realizzare una mega sala slot. Per farlo uno degli intermediari, la faccia pulita e insospettabile, aveva avvicinato un amico del sindaco, che però ha riferito subito al primo cittadino «di essere stato contattato da personaggi poco raccomandabili interessati a dipanare controversie burocratico amministrative, riguardanti l'apertura di una sala slot a Modena».

I mediatori vicini ai boss erano sicuri a tal punto di riuscire a condizionare l'amministrazione che uno di loro intercettato dice: «Ho trovato un carissimo amico del Sindaco di Modena ... carissimo perché gli ha fatto un favore di quelli ehh (..) enormi!... la riunione avrà una ... avrà un taglio in cui ... sarà suggerito ai due come fare per saltare fuori dalle situazioni». In pratica convinti di aver agganciato la persona giusta davano per scontato l'esito della riunione tecnica che avrebbe dato il via alla sala slot. Non sarà così. Proprio per la denuncia di Muzzarelli.

È il classico metodo dei clan, corteggiare chi amministra e proporre l'affare sporco. Molto spesso funziona, non in questo caso però. Muzzarelli si rivolge, subito dopo avere appreso la notizia dal suo amico, al comandante del nucleo investigativo dei carabinieri di Modena e denuncia il fatto. Negli atti si legge: «Il sindaco precisava che il suo conoscente era stato successivamente avvicinato da tale Raffaele, il quale gli aveva espressamente richiesto di intercedere col Sindaco, quanto meno per ottenere un incontro e cercare di risolvere la questione».

L'indagine era in corso, la segnalazione del politico ha permesso di confermare la strategia messa in atto dalle cosche. E così il piano della 'ndrangheta di ammorbidimento dell'amministrazione comunale è stato «bruscamente interrotto dal primo cittadino modenese con l'intervento dei Carabinieri».

Un caso raro di quanto può far male la buona amministrazione dei territori agli interessi del clan dell'azzardo in un territorio dove spesso è accaduto il contrario, con le cosche che hanno portato dalla loro parte politici e imprenditori insospettabili.

Note

1. Dichiarazione rilasciata durante la trasmissione Unomattina del 4 gennaio 2021
2. Progetto sul settore del Gioco Luiss Business School - Ipsos, 31 marzo 2021
3. I clamorosi dati dell'esplosione del gioco illegale con la chiusura di sale giochi, sale scommesse e sale bingo, Agimeg, 7 aprile 2021

4. L'Associazione internazionale dei regolatori del gioco (IAGR) è composta da rappresentanti delle organizzazioni di regolamentazione del gioco in tutto il mondo
5. Rapporto annuale della Guardia di Finanza per il 2018

CAPITOLO 11

IL FUTURO DEL GIOCO D'AZZARDO: LE PROSPETTIVE DI RIFORMA IN ITALIA E IN EUROPA



Prima di analizzare come lo Stato italiano potrebbe intervenire in materia di gioco d'azzardo, è interessante fornire uno scorcio di quali siano le prospettive nei principali Paesi europei.

IN GERMANIA

Il trattato interstatale del 2012 ha sottoposto per la prima volta le sale giochi a una specifica regolamentazione del gioco d'azzardo¹. Gli operatori possono richiedere, oltre alle licenze concesse ai sensi della legge sulla regolamentazione del commercio, una licenza di gioco d'azzardo ai sensi del trattato interstatale in combinazione con i rispettivi regolamenti statali. Per ciò che attiene le scommesse sportive, dal 1° gennaio 2020 il trattato interstatale permette il rilascio di un numero illimitato di licenze, mentre in precedenza la legge prevedeva solo 20 licenze da rilasciare durante una fase sperimentale. Tuttavia, questa limitazione è stata ritenuta incompatibile con il diritto dell'UE. Di fatto, l'intero regime delle scommesse sportive iniziato nel 2012 è stato sottoposto a revisione a causa dei suoi molteplici difetti e ad oggi non è stata rilasciata una sola licenza. L'illegittimità è stata confermata nelle decisioni dei tribunali nazionali, e anche dalla Corte di giustizia europea nella sua decisione del 4 febbraio 2016 nel caso Ince (causa C-336/14). L'attuale processo di concessione di licenze per le scommesse sportive affronta critiche simili e un'ordinanza del tribunale amministrativo di Darmstadt del 1° aprile 2020 ha fermato l'emissione di licenze in base al nuovo regime di concessione. Ad ogni modo, le licenze per le scommesse sportive

ai sensi del trattato interstatale saranno valide fino al 30 giugno 2021, con un'opzione per essere ulteriormente estese fino al 30 giugno 2024. Se il trattato interstatale 2021 entrerà in vigore come previsto, le licenze per le scommesse sportive, che sono valide al 30 giugno 2021, saranno automaticamente estese fino al 31 dicembre 2022. In seguito, gli operatori di scommesse sportive dovranno operare con una licenza concessa ai sensi del trattato interstatale 2021. Ulteriori modifiche regolamentari, nel settore del gioco d'azzardo, sono previste per il prossimo luglio 2021² con l'entrata in vigore del nuovo trattato interstatale 2021.

Secondo il trattato, per la prima volta le slot virtuali on line e il poker on line diventeranno autorizzabili in tutta la Germania. Questo è probabilmente un miglioramento rispetto al divieto totale del trattato interstatale, che è stato messo in discussione per anni in base al diritto dell'UE. Tuttavia, si applicheranno considerevoli restrizioni (per esempio, limite di puntata di 1 euro per giro, durata minima del giro di 5 secondi, niente auto-play, niente jackpot, etc.), che, in combinazione con altre restrizioni, sollevano dubbi sul fatto che la regolamentazione sia in linea con la domanda e possa raggiungere l'obiettivo di incanalare i giocatori verso le offerte autorizzate. Altri importanti cambiamenti riguardano il passaggio da un limite di puntata mensile di 1.000 euro a un limite di deposito mensile di 1.000 euro per tutti gli operatori, che sarà monitorato tramite un database centrale. In generale, le banche dati giocano un ruolo di primo piano nel trattato interstatale 2021. La legislazione propone che ci sia anche un database delle attività, inteso a prevenire il gioco d'azzardo simultaneo su più siti web con licenza e un database centrale di blocco dei giocatori, per garantire che quelli esclusi siano estromessi dalla partecipazione a tutte le operazioni di gioco. Gli esperti di protezione dei dati hanno sollevato preoccupazioni, oltre che sugli aspetti tecnici, sul fatto che la raccolta e l'uso dei dati potrebbero essere eccessivi e in violazione delle leggi sulla privacy.

Il nuovo trattato è il risultato di un compromesso tra gli stati che cercano di aprire il mercato alle licenze e quelli che vogliono mantenere il gioco d'azzardo regolato nel modo più restrittivo possibile.

IN FRANCIA

La Francia ha riformato la sua legislazione sul gioco d'azzardo adottando la citata ordinanza del 2 ottobre 2019 n. 2019-1015, entrata in vigore il 1° gennaio 2020. L'ordinanza ha consolidato le disposizioni applicabili nel codice di sicurezza interna, rafforzato alcune norme esistenti, previsto alcune nuove disposizioni e inasprito alcune sanzioni. In estrema sintesi, la nuova legislazione mostra le seguenti caratteristiche:

- In generale, le attività di gioco d'azzardo sono proibite salvo per alcuni operatori autorizzati;
- Ai minori è vietato il gioco d'azzardo;
- Nuove e più pesanti sanzioni sono previste per chi non rispetta le normative di regolamentazione del settore: per esempio, è ora proibito inviare comunicazioni commerciali a persone interdette al gioco d'azzardo e tale attività è sanzionata con una multa di 50.000 euro; oppure la mancata inclusione di messaggi di avvertimento obbligatori e la pubblicità che si rivolge ai minori o alle aree scolastiche è ora soggetta a una multa di 500.000 euro o quattro volte l'importo speso per la pubblicità;
- È stata creata una nuova autorità di regolamentazione, l'Autorité Nationale des Jeux (ANJ), a cui sono stati dati poteri più ampi per la regolamentazione di tutte le attività di gioco e scommesse sportive. Sulla base di questi nuovi poteri, l'ANJ può ordinare a un operatore di ritirare le comunicazioni commerciali che non sono conformi alle norme applicabili alla pubblicità del gioco d'azzardo;
- L'ordinanza ha privatizzato, come già detto, la Française des Jeux, l'operatore francese dei giochi della lotteria nazionale e dei servizi di scommesse sportive, che manterrà il suo monopolio sulla maggior parte delle sue attività attuali.

NEL REGNO UNITO

Una riforma generale del sistema normativo del Regno Unito è già in corso di redazione e dovrebbe essere realizzata in tempi prevedibilmente brevi. Tuttavia negli ultimi anni vi sono comunque state alcune modifiche legislative degne di nota. Ad esempio:

- la regolamentazione del gioco on line è passata da un'impostazione che si basava sul c.d. punto di fornitura ad una che si basa sul c.d. punto di consumo³;
- è stato implementato un sistema obbligatorio di autoesclusione (noto come GAMSTOP) che consente ai giocatori di limitare il loro gioco d'azzardo on line autoescludendosi da tutti gli operatori on line con un'unica richiesta;
- è stato introdotto il divieto di utilizzo delle carte di credito per tutte le forme di gioco d'azzardo.

Ma passando alle prospettive di riforma, si è già accennato che la protezione dei consumatori, il gioco responsabile e l'antiriciclaggio sono le aree di maggiore attenzione per la Commissione. Ciò si riflette continuamente sull'approccio di quest'ultima che - negli ultimi anni -

ha inasprito le multe per gli operatori negligenti (ad esempio, Betway Limited e Caesars Entertainment UK hanno concordato pacchetti di sanzioni record per un totale di 11,2 milioni di GBP a marzo 2020 e 13 milioni di GBP ad aprile 2020⁴). Inoltre, da novembre 2014, la Commissione ha revocato: 9 licenze d'esercizio; 9 PML⁵; 59 PFL^{6,7}.

Le suddette aree di alta priorità della Commissione sono state al centro del discorso del 2 ottobre 2019 del Chief Executive della Gambling Commission in cui sono state individuate tre macro aree di intervento che hanno dato vita a tre gruppi di lavoro, formati nel 2020:

- Gruppo di lavoro sui prodotti più sicuri;
- Gruppo di lavoro sull'incentivazione dei clienti di alto valore;
- Gruppo di lavoro sulla pubblicità on line più sicura.

Il 1° aprile 2020 la Commissione ha pubblicato un aggiornamento riguardante la collaborazione con i gruppi di lavoro dell'industria, che comprendeva oltre 30 licenziatari, coordinati dal BGC⁸, e ha coinvolto GamCare e persone con pluriennale esperienza sul gioco.

La revisione della legge del 2005 - i cui obiettivi sono essenzialmente tre: 1) esplorare se sono necessari cambiamenti alla regolamentazione del gioco d'azzardo per riflettere i cambiamenti del panorama del gioco d'azzardo dal 2005, in particolare a causa dei progressi tecnologici; 2) garantire un equilibrio appropriato tra la scelta dei consumatori e la prevenzione dei danni; 3) garantire che i clienti rimangano protetti in qualsiasi momento e ovunque stiano giocando d'azzardo - è stata pubblicata nel dicembre del 2020, cui è seguita una *call to evidence*⁹ conclusasi il 31 marzo del 2021 in relazione alla quale, riassumendo, i temi fondamentali sottoposti al dibattito sono stati i seguenti:

Gambling Act Review Call for Evidence - key themes and areas of enquiry

On line protections - players and products

- effectiveness of existing on line protection
 - imposition of greater controls on on line gambling accounts and whether these controls should be applied in a universal or a targeted manner
 - imposition of greater controls on design of on line gambling products use of consumer data collected by operators to better tailor intervention
 - assessing the spread of gambling losses across player cohort whether 'white label' arrangements pose a particular risk to consumers by bypassing licensing requirements
 - risk of new payment technologies (e.g. cryptocurrency) to consumers
-

Advertising, sponsorship and branding	<ul style="list-style-type: none"> • impact of advertising especially in light of on line and social media use • effectiveness of mandatory safer gambling messages in adverts impact of promotional offers (e.g. free spins) either within or separately to VIP schemes • impact of gambling sponsorship arrangements in sports and e-sports
Gambling Commission's powers and resources	<ul style="list-style-type: none"> • whether a black market for gambling exists and whether customers can easily access it • whether customers can tell if an operator is unlicensed easily • whether the GC's existing powers are sufficient • benefits of giving the GC flexibility with respect to licence fees and potentially creating financial incentives for compliance • barriers to high quality research to inform regulation and policy • effective ways to recoup regulatory and societal costs of gambling from operators through taxes, licence fees or statutory levies etc.

Non sono ancora noti i risultati. Nell'attesa di una riorganizzazione generale del settore dei giochi, la UK Gambling Commission:

- ha annunciato misure più severe per i giochi di slot on line (come limiti alla velocità di rotazione e il divieto di funzioni che accelerano il gioco o celebrano le perdite come vittorie) che gli operatori dovranno implementare entro il 31 ottobre 2021;
- sta considerando requisiti più severi per gli operatori progettati per migliorare la protezione dei clienti, come interventi e controlli di accessibilità.

Allo stesso tempo il Dipartimento per il Digitale, la Cultura, i Media e lo Sport ha lanciato una consultazione sull'aumento dei fondi destinati al finanziamento della Gambling Commission. Infine, il Department of Health and Social Care sta lavorando anche sugli effetti dannosi del gioco d'azzardo.

L'INTESA STATO-REGIONI IN ITALIA: PUNTI CRITICI

Come anticipato nel capitolo 5, l'Intesa Stato - Regioni per giungere ad una legge di riordino del settore non è mai stata resa operativa. Di seguito vediamo cinque dei suoi punti principali.

Al primo punto veniva prevista la sostituzione delle AWP con le nuove AWPR, slot a controllo remoto che prevedono l'utilizzo della tessera sanitaria, e la presenza di 55.000 punti di gioco sul territorio nazionale, tra esercizi dedicati all'azzardo e punti vendita che non lo prevedono come attività primaria, così suddivisi:

- 37.000 bar e tabacchi in grado di ottenere la certificazione di vendita di gioco pubblico;
- 18.000 sale dedicate, tra cui 10.000 agenzie o negozi aventi come attività prevalente la vendita di prodotti di gioco pubblici, 5.000 corner, punti vendita aventi come attività accessoria la commercializzazione di prodotti di gioco pubblici, 3.000 sale VLT e Bingo.

Questi numeri evidenziano la volontà di rimodulare l'offerta, più che ridurla. Slot, Videolottery e sale scommesse sarebbero concentrati in ben 18mila 'mini-casino', non prevedendo un ulteriore e necessaria riduzione di apparecchi, in particolare di VLT. Al secondo punto si cita la definizione di "un sistema di regole relative alla distribuzione territoriale e temporale dei punti gioco". Sarebbero le Regioni a stabilire, in sede urbanistica, la ripartizione nel territorio degli esercizi abilitati, senza però poter incidere sul loro numero complessivo. Inoltre l'esperienza decennale degli Enti locali verrebbe di fatto accantonata. Nel documento infatti non vi sono riferimenti ai luoghi sensibili e al tema del distanziometro, e si riconosce agli Enti locali "la facoltà di stabilire per le tipologie di gioco delle fasce orarie fino a 6 ore complessive di interruzione quotidiana di gioco". Un punto estremamente delicato: gran parte delle ordinanze locali attualmente vigenti prevedono un'apertura massima di 8 ore (con relativa chiusura per le restanti 16 ore). L'Intesa rovescia completamente una prassi consolidata e riconosciuta legittima dalla giurisprudenza sul tema, imponendo una chiusura per un massimo di 6 ore e un'apertura per le restanti 18¹⁰.

Il passaggio più condivisibile del punto 2 è quando l'Intesa auspica che "la distribuzione oraria delle fasce di interruzione del gioco nell'arco della giornata va definita, d'intesa con l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, in una prospettiva il più omogenea possibile nel territorio nazionale e regionale".

Al terzo punto l'Intesa mira ad "innalzare il livello qualitativo dei punti gioco e dell'offerta attraverso nuove regole di concessione certificata delle licenze di vendita del gioco". In particolare, la certificazione del punto gioco dovrebbe rispondere a criteri quali:

- accesso selettivo, completa identificazione dell'avventore, mediante il controllo con documento d'identità, della carta nazionale dei servizi, nonché della carta dell'esercente, che permetterà il funzionamento delle nuove AWPR e videosorveglianza;
- eliminazione di immagini eccessive che inducano al gioco; standard di arredo interno e luci, più segnaletica esterna che attesta la certificazione pubblica (modello "T" di tabacchi);

- rispetto di vincoli architettonici;
- formazione specifica per gli addetti anche con approccio di contrasto al gioco d'azzardo patologico;
- rispetto di limiti minimi sui volumi di spazio dedicati al gioco e sui numeri minimi e massimi di apparecchi adibiti al gioco;
- trasparenza delle comunicazioni in materia di gioco;
- tracciabilità completa delle giocate e delle vincite, degli apparati di videosorveglianza interna simili a quelli in dotazione ai tradizionali casinò;
- collegamento diretto con presidi di polizia e/o con l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli.

Questa lista potrebbe essere integrata con le proposte avanzate nel 2017 dal Ministero della Salute¹¹, alcune delle quali richiamate in maniera indefinita dalla stessa Intesa, e non ancora recepite. Proposte che prevedono, tra le altre cose: limitare le perdite fissando una cifra massima che una singola persona può arrivare a spendere, dato che gli apparecchi da intrattenimento saranno accessibili solo tramite tessera sanitaria; consentire esclusivamente l'utilizzo di monete e mai quello di banconote; dimezzare la puntata più alta; impostare ogni 20 minuti un messaggio a tutto schermo, per almeno cinque secondi, in cui sia indicato il tempo trascorso; fare andare ogni ora l'apparecchio in stand-by per tre minuti con scritte di allerta che indichino un recapito a cui rivolgersi per eventuali richieste di aiuto; eliminare premi di sala o jackpot aggiuntivi che aumentino la vincita potenziale.

Se il punto 4 ("innalzare il sistema dei controlli") vede un continuo e progressivo impegno, anno dopo anno, da parte delle autorità preposte sul territorio nazionale, particolarmente delicato è il punto 5 ("accentuare l'azione preventiva e di contrasto al gioco d'azzardo patologico"). Accanto a proposte condivisibili ("implementare le risorse finanziarie attualmente previste dalla legge di bilancio") o già recepite ("stabilire che le nuove AWPR prevedano la giocata attraverso la tessera sanitaria"), un Tavolo che vede seduti insieme Stato e Regioni dovrebbe affrontare di petto la grande criticità rappresentata dalla dipendenza patologica sommersa. Lo Stato deve saper rispondere con trasparenza alla domanda: quanti giocatori d'azzardo patologici sono presenti oggi in Italia?

Quanti di loro accedono a cure qualificate? Non solo. Nell'ottica del perseguimento di una politica pubblica - ciò che è mancato per tanti anni sul tema azzardo - lo Stato avrebbe l'obbligo di porre al primo posto l'obiettivo di recuperare il tempo perduto sul fronte della prevenzione,

investendo in formazione e informazione qualificata sui rischi e sulle dinamiche connesse, non delegando più questa fondamentale missione a Regioni ed Enti locali.

Negli ultimi anni sono arrivate numerose altre proposte di riforma, il più delle volte a mezzo stampa o durante convegni e tavole rotonde, le quali però lamentano la mancanza di una visione d'insieme e appaiono il più delle volte avere come scopo precipuo il mantenimento dello *status quo*, anziché tendere verso una decisa inversione di rotta. Tra queste si cita quella che prevede che Regioni ed Enti locali possano attingere al gettito erariale garantito dall'azzardo: un'idea che va nella direzione diametralmente opposta all'obiettivo primario di ridurre la dipendenza delle casse statali da tali entrate tributarie. Se la proposta ottenesse consensi, sarebbe fondamentale fissare dei paletti per far sì che quel denaro venga esclusivamente impiegato nel contrasto al gioco d'azzardo patologico.

IL RIORDINO DELL'AZZARDO: SE NON ORA QUANDO

Il riordino nazionale del settore gioco d'azzardo in Italia è una delle leggi più invocate degli ultimi anni: i governi la inseriscono puntualmente nei DEF, la chiedono tanto le Regioni che le associazioni di categoria del comparto. Ma, annunci a parte, tutto resta congelato. Perché?

Gli interessi in ballo sono enormi, così come le pressioni che giungono dai gruppi di interesse (o lobby che dir si voglia). Mettere mano alla materia vorrà dire scontentare qualcuno e perdere il consenso degli insoddisfatti. Lo Stato ha però un dovere: agire come tale. Ciò vuol dire darsi e perseguire delle priorità. L'Intesa del 2017 in questo senso appare un tentativo di mettere assieme più interessi (la tutela della salute e il diritto di impresa su tutti) senza tuttavia indicare una gerarchia di priorità.

Quattro anni dopo alcuni aspetti sono cambiati o evoluti: l'avanzata del settore telematico, argomento mai citato nel documento del 2017, diventato il comparto del presente e del futuro; il tema dei videogiochi, delle *loot box* e del sottile confine con i meccanismi dell'azzardo; l'aumento degli studi qualificati sulla dipendenza patologica in Italia, un ulteriore ampliamento degli interessi mafiosi. Ma è anche sopraggiunta una pandemia che ha oggettivamente messo in ginocchio il comparto legale, oltre a far mancare allo Stato il "sacro gettito" garantito dall'azzardo. Se un periodo di crisi va vissuto anche come un'opportunità, bisogna cogliere l'occasione di riparare le tante, troppe distorsioni.

Lo si può fare guardando al di fuori dei confini nazionali, laddove vi sono degli approcci diversi che non hanno prodotto le stesse criticità

che oggi siamo costretti ad affrontare come Paese, ma senza dimenticare le nostre di esperienze, sicuramente migliorabili, ma prese come spunto anche all'estero, come il distanziometro adottato a Berlino e i limiti alla pubblicità di cui in questi mesi si discute in Spagna.

L'emergenza pandemica ha dimostrato che si possono prendere decisioni difficili per tutelare la salute dei cittadini. Così come il settore legale deve essere protetto dalle aggressioni mafiose, i cittadini meritano analogo protezione dai pericoli connessi all'abuso di gioco d'azzardo.

Note

1. Il trattato interstatale non prevede un regime di licenze per i casinò on line, ma impone un divieto totale su di essi. Questo dovrebbe cambiare a partire dal 1° luglio 2021 con il trattato interstatale 2021

2. L'elemento chiave della nuova regolamentazione è il divieto di possedere licenze multiple; mentre il raggruppamento di sale da gioco separate all'interno di un edificio - che ha permesso fino ad oggi di superare il limite di 10 o 12 Awp in ogni locale - risulta una pratica assai diffusa, al punto da esistere oggi una dozzina di licenze raggruppate in questo modo. L'obiettivo è ridurre drasticamente il numero di sale e, quindi, la base attualmente stabilita di circa 220mila Awp

3. Viene quindi data rilevanza non al luogo in cui sono situati i server di gioco ma al luogo in cui i giochi sono materialmente fruiti, resi disponibili

4. Più in generale Tra il 1° aprile 2018 e il 15 maggio 2020, la Commissione ha imposto più di 60 milioni di sterline di sanzioni

5. Personal management licence: si applica a tutti i settori dell'industria del gioco d'azzardo ed è detenuta da persone che occupano posizioni manageriali e sono responsabili della strategia generale e della fornitura di opera-

zioni di gioco d'azzardo, pianificazione finanziaria, controllo e budgeting, marketing e sviluppo commerciale, conformità normativa e fornitura e sicurezza informatica legata al gioco d'azzardo

6. Personal functional licence: Si applica solo all'industria dei casinò, per gli individui che svolgono qualsiasi funzione che consente loro di influenzare il risultato del gioco d'azzardo in relazione alla ricezione o al pagamento di denaro in relazione al gioco d'azzardo. Questa licenza è specifica per la persona a cui viene concessa

7. A questo indirizzo (<https://www.gamblingcommission.gov.uk/PDF/Regulatory-sanctions-register-personal-licences.pdf>) è disponibile una lista completa (dal 12 marzo 2018 al 26 gennaio 2021) di tutte le decisioni prese dalla Commission

8. Betting & Gaming Council

9. Per 'Call to evidence' si intende un processo attraverso il quale tutti i soggetti coinvolti in un dato settore, vengono chiamati a fornire il proprio contributo al fine di migliorare la legislazione di riferimento

10. Gli orientamenti giurisprudenziali principali sul punto sono: 1) l'Intesa, non essendo stata recepita con decreto, deve considerarsi priva di valore cogente (tra le tante, TAR

Veneto 417/2018, TAR Lazio e Consiglio di Stato in varie sentenze sul Comune di Roma, TAR Lombardia in varie sentenze sui Comuni di Milano e Pavia, TAR Liguria 982/2019 e 74/2020); oltre a quanto appena detto, parte della giurisprudenza sottolinea che l'Intesa prevede un ampio ventaglio di interventi sul gioco, cosicché sarebbe errato pretendere di farne un'applicazione atomistica o parcellizzata (si vedano, ad esempio, TAR Catania 585/2020, TAR Veneto 1209/2019, TAR Basilicata 45/2020); inoltre, la sentenza 5233/2020 del Consiglio di Stato ricostruisce l'Intesa quale atto prodromico e funzionale ad un successivo intervento statale di riordino della materia, da considerarsi pertanto priva di valore ex se

finché tale intervento statale non si concretizza; 2) sul versante opposto, un altro orientamento, minoritario, assegna all'Intesa il valore di parametro di riferimento cui gli enti locali, benché non recepita, dovrebbero comunque attenersi in virtù del principio di leale collaborazione istituzionale (si vedano, TAR Lazio 1460/2019 e 6260/2019 e Consiglio di Stato 1418/2020): in questo senso, per superare il tetto di 6 ore, i Comuni dovrebbero portare dati istruttori relativi al proprio territorio che giustifichino lo scostamento (ad esempio, attestando una particolare emergenza nel proprio comune rispetto al numero di giocatori problematici) 11. Azzardo, una svolta possibile in 12 punti, Avvenire 9 febbraio 2017

CAPITOLO 12

PER IL BENE COMUNE: 8 PASSI CHE UN ENTE LOCALE PUÒ FARE



Di fronte ad una materia tanto ampia e dalle problematiche così interconnesse, il primo sentimento che spesso investe l'Amministrazione locale è quello del disorientamento. Da dove iniziare? A chi rivolgersi? In che modo ottenere risultati tangibili?

Il percorso per intraprendere un'efficace azione di prevenzione al gioco d'azzardo patologico non è semplice né rapido, ma l'esperienza accumulata da centinaia di Enti locali negli ultimi anni rappresenta una risorsa infinitamente preziosa, a disposizione di tutti. Del resto, come hanno ripetuto migliaia di insegnanti ad intere generazioni di studenti, "nessuno nasce imparato".

In attesa che l'auspicata legge di riordino nazionale veda la luce, ecco alcuni passi che gli Enti locali possono muovere.

Informarsi

Prima domanda da porsi: cosa prevede la normativa regionale?

Abbiamo visto come tutte le Regioni si siano dotate di leggi specifiche, ognuna seguendo una propria sensibilità. Talvolta vi è una differenziazione sulla distanza da applicare ai luoghi sensibili in base al numero di abitanti residenti nel Comune, in altri casi è data facoltà agli Enti locali di indicare ulteriori luoghi sensibili, seguendo determinati parametri. Inoltre, le Regioni si sono talora dotate di Osservatori specifici che possono offrire all'Ente locale informazioni sull'evoluzione del fenomeno.

Copiare

Perché non prendere spunto da altri Comuni? È probabile che nella stessa provincia vi siano amministrazioni locali che hanno già sviluppato un percorso sul tema del gioco d'azzardo. Contattarle, chiedere consiglio, ascoltare la loro esperienza diretta, nella logica della condivisione di buone pratiche amministrative a tutela della cittadinanza, è un altro passo essenziale da fare. Ciò non significa utilizzare necessariamente le medesime ricette: territori distinti per ampiezza demografica o per altre caratteristiche devono affrontare criticità diverse, ma attraverso queste esperienze, integrate con le analisi svolte sui dati provenienti dal proprio territorio, il percorso può essere adattato. Non è un caso se alcune delle *best practices* in tema di contrasto al gioco d'azzardo patologico siano nate da Comuni che hanno preso spunto da altri, ma sviluppando una propria formula¹.

Questa “formazione” proveniente da altri Enti può essere particolarmente utile nel caso in cui un Comune, una volta emerso un problema di gioco d'azzardo sul proprio territorio, decidesse ad esempio di emanare un'ordinanza di limitazione degli orari di apertura delle sale e di funzionamento degli apparecchi da gioco, utilizzando le competenze acquisite da un altro. Come si sono espressi i giudici nel rigettare o accogliere i ricorsi? Com'è stata svolta l'istruttoria? Secondo le sentenze quali sono i punti di forza o di debolezza dell'ordinanza oggetto di ricorso?

Studiare

Proprio la giurisprudenza sul gioco d'azzardo è uno dei nodi più intricati del percorso, perché rappresenta il principale spauracchio per un Ente locale: trovarsi di fronte ad un Tribunale amministrativo regionale e al Consiglio di Stato. Va ricordato che, rispetto a pochi anni or sono, la giurisprudenza sul tema si è ormai consolidata. Le centinaia di sentenze emesse nel frattempo hanno definito paletti e limiti all'azione dell'Ente locale, oltre che libertà e prerogative degli stessi, fissando principi e orientamenti sull'importanza di un'adeguata istruttoria o il bilanciamento degli interessi tra tutela della salute e libertà di iniziativa economica².

Mappare

Una volta assunte queste basilari informazioni, è necessario mappare l'azzardo sul territorio che si amministra: quanti sono i punti vendita e dove sono collocati? Quante sale sono esclusivamente dedicate all'azzardo? Quanti esercizi commerciali - bar e tabaccherie - presentano al proprio interno una o più slot? Quali e quanti sono i luoghi sensibili

presenti sul territorio? Qual è l'ammontare della Raccolta e della Spesa sul territorio del Comune? Relativamente a questi dati, come si colloca il Comune rispetto agli altri Enti locali della provincia e/o della regione? Oggi è molto più facile di un tempo avere a disposizione queste informazioni, sia attraverso l'annuale riepilogo pubblicato sul sito dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli³ che attraverso l'applicativo SMART⁴. Inoltre, benché il fenomeno della dipendenza da gioco d'azzardo sia sommerso, è molto importante verificare attraverso i servizi sanitari se vi sono persone che accedono a cure specifiche, se il loro numero è aumentato nel corso degli anni o se si sono costituiti sul territorio gruppi di auto mutuo aiuto.

Sensibilizzare

Il ruolo di supplenza esercitato da Regioni ed Enti locali non si manifesta solo sul fronte normativo, ma anche e soprattutto nel campo della formazione culturale. I danni inferti al tessuto sociale dall'abuso d'azzardo sarebbero stati minori se i cittadini fossero stati preparati in tempo. Per gli Enti locali oggi si tratta di recuperare il terreno perduto. Distanziometri, regolamenti e ordinanze avranno efficacia soprattutto se si condividono con la cittadinanza i motivi che hanno spinto l'Ente ad emanare tali provvedimenti. La comunità deve essere prima informata dei pericoli e successivamente formata a riconoscerli. I numeri possono raccontare molto di un fenomeno, ma le esperienze dirette sono fondamentali: esperti del settore, giocatori che hanno intrapreso un percorso di cura e professionisti come psicologi, sociologi, giornalisti e magistrati sono in grado di spiegare, nel modo più chiaro e accessibile a tutti, che l'azzardo non è un gioco. Non lo è per la dipendenza che è in grado di innescare e per gli interessi mafiosi che è capace di attirare. Corsi di formazione, tavole rotonde, presentazioni di libri, incontri con le scuole: eventi di questo tipo, programmati e rivolti a target allargati o specifici, in base alle caratteristiche del tessuto sociale di riferimento, sono in grado di far crescere in maniera esponenziale l'efficacia delle normative locali.

Non a caso il tema della formazione è al centro di diverse leggi regionali, prevedendo contributi ad enti e associazioni che svolgono attività di assistenza e sensibilizzazione sui rischi del gioco e sull'uso responsabile del denaro, auspicando il coinvolgimento dell'istituzione scolastica nel contrasto al fenomeno della dipendenza, inserendo l'attribuzione di specifiche competenze a Comuni e ASL per campagne informative rispetto ai rischi connessi.

Coinvolgere

I cittadini, i servizi sanitari, le scuole, le associazioni dovrebbero essere sempre coinvolti. Ma talvolta ci si dimentica di fare altrettanto con un'altra parte in causa, ovvero gli esercenti, titolari di attività che non hanno l'azzardo come principale *business*, ma ospitano ad esempio slot machine. Diverse leggi regionali prevedono l'istituzione del marchio no slot per indicare e favorire sotto vari profili, anche fiscali, gli esercizi che non installano o dismettono apparecchi per il gioco. È giusto ricordare che l'esercente che dismette una o più slot fa una scelta forte, perché rinuncia ad una corposa entrata, percepita in modo assolutamente legittimo. Difatti anche gli incentivi fiscali previsti da leggi regionali e/o regolamenti comunali - taglio Irap, Tari o di altre tasse locali - spesso non sono in grado di compensare tale rinuncia dal punto di vista economico. Alcuni Comuni, attraverso iniziative studiate e finanziate mediante bandi regionali, hanno incluso gli esercenti in progetti volti a stimolare la dismissione delle slot machine senza utilizzare l'incentivo fiscale⁵. Allo stesso modo possono essere coinvolte associazioni di categoria e sindacati, nell'ambito di un monitoraggio su più livelli di una piaga, l'azzardo patologico, che finisce per impattare anche sul mondo del lavoro. Più la collaborazione è ampia, maggiore sarà l'efficacia della prevenzione e minori saranno gli spazi attaccabili dalla dipendenza.

Monitorare

Verificare periodicamente i risultati conseguiti è un altro step determinante di una buona politica locale, al fine di ricalibrare, se necessario, norme e/o attività. Quanti esercenti hanno dismesso le slot? Quante sale hanno delocalizzato o chiuso per effetto del distanziometro? Che conseguenze hanno avuto le limitazioni degli orari di apertura e la diminuzione dei punti vendita sull'ammontare delle giocate? Vi è un effetto sostituzione, da una tipologia di gioco ad un'altra? Quanti controlli sono stati effettuati nel periodo di tempo oggetto di analisi? Qual è l'entità delle sanzioni comminate? Vi è un aumento di gioco illegale (sale non autorizzate o slot illegali manifestatesi sul territorio)? L'attività di sensibilizzazione ha avuto un impatto sull'accesso ai SERD? Vi è stato un aumento di richieste di informazioni presso i punti informativi del Comune? Quali servizi può introdurre l'Amministrazione ad integrazione di quanto è già stato fatto (uno sportello? un centro di ascolto? un numero dedicato?), finanziati magari dall'ammontare delle sanzioni comminate?

Mettersi in rete

Anche per superare i limiti di una regolamentazione a macchia di leopardo, effetto perverso della mancanza di una legge di riordino nazionale, è quanto mai auspicabile condividere ed esportare le proprie esperienze di successo, laddove replicabili. Provare a coinvolgere un territorio più ampio di quello che si amministra, non solo allarga il raggio di un'azione che si è dimostrata efficace ottenendo risultati, ma previene gli effetti collaterali di un'eventuale mancata coordinazione fra due Enti locali limitrofi che applicano regole diverse. Effetto che finisce per diminuire l'efficacia di entrambi i percorsi.

Per questo motivo alcuni Enti locali, a volte sottoforma di Unione di Comuni, hanno adottato i medesimi regolamenti, le stesse fasce orarie di limitazione degli orari di apertura delle sale e degli apparecchi di gioco, oltre che analoghe iniziative di sensibilizzazione, coinvolgimento della cittadinanza e monitoraggio dei risultati conseguiti⁶.

Un circolo virtuoso in cui un Comune, che magari ha iniziato “copiando” l'esperienza altrui, diventa a sua volta punto di riferimento per altri. È la logica della rete, della buona politica, ciò che da 25 anni promuove Avviso Pubblico.

Note

1. Si veda “Le buone prassi in Italia”, Lose For Life - Come salvare un Paese in overdose da gioco d'azzardo, Altreconomia 2017

2. Alcune leggi regionali prevedono interventi di supporto amministrativo per i Comuni, in caso di avvio di azioni legali su tematiche collegate al gioco

3. <https://www.adm.gov.it/portale/dati-sul-gioco-legale-in-italia>

4. Vedi capitolo 2

5. Il Comune di Pavia diede vita nel 2016 al progetto 'Quartieri no slot', organizzando eventi finalizzati a diffondere la cultura del gioco sano. Tutti i locali che si dichiararono interessati a dismettere le slot, e in parte anche coloro che già non le avevano, vennero coinvolti insieme a scuole, associazioni, parrocchie,

luoghi di aggregazione sociale, associazioni di categoria e sportive allo scopo di sostituire il gioco d'azzardo con il gioco sano, organizzando campionati di briscola, scopa o scala quaranta, giochi di ruolo, partite di pallacanestro, esibizioni di danza e di atletica all'interno o all'esterno dei locali coinvolti. Nell'arco di un anno 23 locali cittadini hanno rinunciato alle slot su un totale di 137 mappati, pari a circa il 17%
6. Tra questi l'Unione dei Comuni del Miranese in provincia di Venezia, nella provincia di Biella, nel Sud-Ovest della provincia di Milano e del Reno Lavino e Samoggia, in provincia di Bologna

BIBLIOGRAFIA

La camorra: notizie storiche, raccolte e documentate, di M. Monnier (G. Barbera, 1863)

I giochi e gli uomini. La maschera e la vertigine, di Roger Caillois (Bompiani, 1981)

Psicologia del gioco d'azzardo, di Gioacchino Lavanco (Mc-Graw Hill Companies, 2001)

All in - Il gioco d'azzardo patologico, di Chiara Pracucci (Alimat Edizioni, 2010)

Giochi non proibiti - Viaggio nell'industria del gioco d'azzardo, di Emiliano Liuzzi e Antonella Beccaria (Imprimatur Editore, 2012)

Non è un gioco. Conoscere e sconfiggere la dipendenza da gioco d'azzardo, di Cesare Guerreschi (San Paolo, 2012)

Azzardopoli, il paese del gioco d'azzardo (Libera, 2012)

No slot, anatomia dell'azzardo di massa, di Marco Dotti (Feltrinelli, 2013)

Il gioco come droga, di Andrea Buzzi (Sovera Edizioni, 2013)

Il settore dei giochi pubblici on-line in Italia, di Paolo Calvosa (F. Angeli, 2013)

Gioco d'azzardo, la società dello spreco e i suoi miti, di Gianluca Cuzzo (Mimesis 2013)

I segreti dei gratta e vinci, di Federico Franchina (Ed. digitale, 2013)

Insert coin, considerazioni sul gioco d'azzardo patologico, di Paolo Fulvio Mazzacane (Edizioni Scientifiche e Artistiche, 2013)

Gambling, gioco d'azzardo problematico e patologico, di Giovanni Serpelloni (Dipartimento Politiche Antidroga, 2013)

GAP - Il gioco d'azzardo patologico. Orientamenti per la prevenzione e la cura, di Gioacchino Lavanco (Pacini Editore, 2013)

Gioco d'azzardo, giovani e famiglie, di Mauro Croce e Francesca Rascuzzo (Gruppo Abele e Giunti Editore, Collana Percorsi, 2014)

Manuale sul gioco d'azzardo. Diagnosi, valutazione e trattamenti, di Graziano Bellio e Mauro Croce (Franco Angeli, 2014)

L'illusione di vincere - Gioco d'azzardo emergenza sociale, di Umberto Folena (Ancora, 2014)

It's complicated: La vita sociale degli adolescenti sul web, di Danah Boyd (Castelvecchi, 2014)

Gioco d'azzardo e denaro, di Mendorla e Castorina (Bonanno, 2015)

Giochi di Stato. Il gioco d'azzardo da vizio privato a virtù nazionale, di Maurizio Fiasco (Apes, 2015)

Architetture dell'azzardo. Progettare il gioco, costruire la dipendenza, di Dow Schüll (Luca Sossella Editore, 2015)

Il gioco d'azzardo in Italia. Contributi per un approccio interdisciplinare, a cura di Fabio La Rosa (Franco Angeli, 2016)

Azzardopatia - Smettere di giocare d'azzardo, di Fabio Pellerano (Amrita, 2016)

Il gioco d'azzardo in Italia, contributi per un approccio interdisciplinare, a cura di Fabio La Rosa (Franco Angeli 2016)

Aspetti psicologici del giocatore d'azzardo patologico, di Melissa Malucelli (Aldenia Edizioni, 2016)

Ricerche e terapie sul gioco d'azzardo, di Edoardo Giusti e Nicoletta Cittarelli (Sovera Multimedia, 2016)

La spirale del gioco, di Franca Tani e Annalisa Ilari (Firenze University Press, 2016)

Gambling, il trattamento del gioco d'azzardo patologico, a cura di Valeria Verrastro (QUALE psicologia, 2016)

Lose For Life - Come salvare un Paese in overdose da gioco d'azzardo, a cura di Claudio Forleo e Giulia Migneco (Altreconomia, 2017)

La complessa sociologia del gioco d'azzardo contemporaneo, di Maurizio Fiasco, Corti Supreme e Salute (fascicolo 3/2019)

Donne e disturbo da gioco d'azzardo. Una prospettiva internazionale al femminile su trattamento e ricerca, di Prever F. Bowden-Jones H. (Edizioni d'Este, 2020)

SITOGRAFIA

Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, www.agenziadoganemonopoli.gov.it/portale

ALEA - Associazione per lo studio del gioco d'azzardo e i comportamenti a rischio, www.gambling.it

Avviso Pubblico - Documentazione e Buone Prassi sul gioco d'azzardo www.avvisopubblico.it/home/documentazione/gioco-dazzardo

Consulta nazionale Antiusura, www.consultantiusura.it

Giocatori Anonimi Italia, www.giocatorianonimi.org

Mettiamoci in gioco, www.mettiamociingioco.org

Osservatorio per il contrasto della diffusione del gioco d'azzardo e il fenomeno della dipendenza grave, https://www.salute.gov.it/portale/ministro/p4_5_7_3.jsp?lingua=italiano&label=tavolitecnici&menu=organizzazione&id=1282

Servizi Pubblici per le Dipendenze, www.ministerosalute.it/imgs/C_17_publicazioni_433_allegato.pdf

GLI AUTORI

Claudio Forleo è Responsabile dell'Osservatorio Parlamentare di Avviso Pubblico. Giornalista professionista, ha conseguito la laurea specialistica in Editoria e Giornalismo. Ha lavorato alcuni anni per il Newsweek Media Group. Per Avviso Pubblico cura il Rapporto annuale "Amministratori sotto tiro" sulle minacce e le intimidazioni agli amministratori locali.

Giulia Migneco è Responsabile Comunicazione di Avviso Pubblico. Ha conseguito una laurea magistrale in Lettere e Filosofia. Ha frequentato un Master di I livello in giornalismo d'inchiesta e uno di II livello in Analisi, prevenzione e contrasto della criminalità organizzata e della corruzione. Ha lavorato per alcuni anni come documentarista presso Telemaco srl realizzando diversi documentari d'inchiesta e come Social Media e Community Manager presso il Gruppo Editoriale l'Espresso. Sono entrambi autori di "Lose for life. Come salvare un Paese in overdose da gioco d'azzardo" (Altreconomia).

Avviso Pubblico è un'associazione nazionale che dal 1996 mette in rete Enti Locali e Regioni di schieramenti politici diversi, che operano per prevenire e contrastare mafie e corruzione e per promuovere una cultura della cittadinanza responsabile. All'Associazione aderiscono circa 500 Enti e 11 Regioni. Per maggiori informazioni: www.avvisopubblico.it

PREFAZIONE

A cura di **Federico Cafiero de Raho**, Procuratore nazionale antimafia.

INTRODUZIONE

A cura di **Roberto Montà**, Presidente di Avviso Pubblico e Sindaco di Grugliasco (TO).

CONTRIBUTI

Interventi di **Laura Bugnone**, psicologa-psicoterapeuta ASLTO3 Dipartimento Patologia delle Dipendenze della Regione Piemonte, **Mauro Croce**, psicologo, psicoterapeuta e criminologo, **Fabio Pellerano**, educatore professionale ASLTO3 Dipartimento Patologia delle Dipendenze della Regione Piemonte, **Marzia Lydia Spagnolo**, psicologa-psicoterapeuta ASLTO3 Dipartimento Patologia delle Dipendenze della Regione Piemonte e **Giovanni Tizian**, giornalista di Domani.

Interviste a **Geronimo Cardia**, Acadi, **Domenico Distante**, Sapar e **Giovanni Riso**, Federtabaccai.