

A CURA DI CLAUDIO FORLEO E GIULIA MIGNECO

LOSE FOR LIFE

**COME SALVARE UN PAESE
IN OVERDOSE DA GIOCO
D'AZZARDO**

“Lose for life”

© Altra Economia Soc. Coop.

Via Vallarsa 2 - 20139 Milano

Tel. 02-89.91.98.90, e-mail: segreteria@altreconomia.it

Autori: Claudio Forleo, Giulia Migneco

Editing: Massimo Acanfora

Progetto grafico: Laura Anicio

Collana: Contrappunti

Prima edizione: settembre 2017

Isbn: 9788865162569

Stampa: Publistampa - Pergine Valsugana (TN)

Il progetto

“Lose for life” è un progetto di Avviso Pubblico, l’associazione nazionale degli Enti Locali e delle Regioni per la formazione civile contro le mafie, in collaborazione con il Master in “Analisi prevenzione e contrasto della criminalità organizzata e della corruzione” dell’Università di Pisa.

Ringraziamenti

Grazie agli autori e a tutti i lettori che hanno contribuito sulla piattaforma di crowdfunding Eppela. Il ricavato contribuirà ad attivare una borsa di studio per uno studente che supporterà le attività dell’Osservatorio parlamentare di Avviso Pubblico

*La responsabilità dei contenuti dei saggi
è di esclusiva proprietà degli autori*

Altræconomia

Il catalogo dei libri di Altreconomia è sul sito:
www.altreconomia.it/libri

INDICE

PREMESSA DA DOVE PARTIRE

Introduzione

L'altra faccia della moneta pag. 7

di Roberto Montà - Presidente di Avviso Pubblico

Prefazione

Conoscere per cambiare pag. 9

di Stefano Vaccari - Senatore e membro della Commissione parlamentare antimafia

Glossario pag. 15

Le parole in gioco

PARTE PRIMA IL FENOMENO

Capitolo 1

1997-2017. In overdose da gioco pag. 21

di Claudio Forleo e Giulia Migneco di Avviso Pubblico

Capitolo 2

Il sistema del gioco d'azzardo in Italia pag. 36

*di Leonardo Becchetti, docente di Economia politica
e Gabriele Mandolesi, studente LUMSA*

Capitolo 3

La legislazione sul gioco d'azzardo pag. 44

*di Giulio Marotta, responsabile Osservatorio Parlamentare
di Avviso Pubblico*

**Le proposte del Governo per il riordino del settore
giochi: aspetti positivi e punti critici** pag. 55

*di Angela Gregorini, vicesindaco di Pavia e responsabile
di Avviso Pubblico sul tema del gioco d'azzardo*

PARTE SECONDA LE CRITICITÀ

Capitolo 4

Gioco d'azzardo e mafie pag. 63

*di Giovanni Russo, Procuratore nazionale antimafia
e antiterrorismo aggiunto*

La prima vittima delle azzardomafie: pag. 74

la storia amara di Domenico Martimucci
di Antonio Maria Mira, giornalista di Avvenire

Capitolo 5	
Gioco d'azzardo e corruzione	pag. 78
<i>di Alberto Vannucci, docente di Scienza Politica all'Università di Pisa</i>	
Capitolo 6	
Gioco industriale di massa	pag. 89
<i>di Maurizio Fiasco, sociologo, socio fondatore e già presidente di ALEA</i>	
Capitolo 7	
La banalizzazione dell'azzardo	pag. 100
<i>di Mauro Croce, psicologo, psicoterapeuta e criminologo</i>	
Capitolo 8	
La matematica dalla sconfitta	pag. 112
<i>di Paolo Canova e Diego Rizzuto, autori di "Fate il nostro gioco"</i>	
 PARTE TERZA IL GIOCO E GLI ATTORI	
Capitolo 9	
La ricetta del Governo	pag. 123
"Rendiamo il gioco una condizione normale"	
<i>Intervista a Pier Paolo Baretta, sottosegretario al ministero dell'Economia e delle Finanze con delega ai Giochi Pubblici</i>	
Capitolo 10	
Il punto di vista delle Regioni	pag. 129
"Non vanifichiamo gli sforzi compiuti dagli Enti Locali"	
<i>Intervista a Stefano Bonaccini, Presidente Conferenza Stato-Regioni</i>	
Capitolo 11	
La prospettiva dei Comuni	pag. 136
"Affrontare il fenomeno con dati sempre aggiornati e meno ideologia"	
<i>Intervista a Giorgio Gori, responsabile nazionale ANCI sul gioco d'azzardo</i>	
Capitolo 12	
La posizione delle imprese del settore	pag. 140
"I veri nemici del gioco sono gli operatori illegali"	
<i>Intervista a Stefano Zaponini, Presidente di Sistema Gioco Italia</i>	

Capitolo 13

L'opinione delle associazioni pag. 145

"Il gioco responsabile si nutre di una corretta informazione"

*Intervista a don Armando Zappolini, portavoce della Campagna
"Metiamoci in gioco"*

Capitolo 14

Il gioco, la mia anestesia pag. 150

La storia di un giocatore

PARTE QUARTA CHE COSA SI PUÒ FARE

Capitolo 15

Le buone prassi in Italia pag. 157

di Claudio Forleo e Giulia Migneco

**1. Pavia, la "capitale del gioco d'azzardo" diventa
modello di prevenzione e contrasto** pag. 158

*con Angela Gregorini, vicesindaco di Pavia e assessore
al Commercio ed Attività Produttive, al Personale
e ai Rapporti con l'Università*

**2. Napoli, una rete culturale e sociale
per affrontare la presenza invasiva dell'azzardo** pag. 162

*con Enrico Panini, assessore al Bilancio e al Lavoro
del Comune di Napoli*

**3. Casalecchio e l'Unione dei Comuni Valli del Reno
Lavino Samoggia: investire su una società migliore** pag. 168

*con Massimo Masetti, assessore al Welfare di Casalecchio
di Reno (BO), capofila dell'Unione dei Comuni*

Capitolo 16

Le 7 proposte di Avviso Pubblico pag. 174

Avviso Pubblico pag. 178

L'Osservatorio parlamentare di Avviso Pubblico pag. 179

APPENDICE

I dati del gioco d'azzardo pag. 183

Bibliografia pag. 187

Sitografia pag. 188

Gli autori pag. 189

PREMESSA
DA DOVE
PARTIRE

INTRODUZIONE

L'ALTRA FACCIA DELLA MONETA

di Roberto Montà - Presidente di Avviso Pubblico

L'idea di pubblicare un libro sul gioco d'azzardo è nata dalle numerose richieste di assistenza pervenute sul fenomeno ad Avviso Pubblico da parte dei suoi enti soci. Richieste che denotano come il gioco d'azzardo sia vissuto da molti enti locali come un problema. Sotto diversi punti di vista.

Un problema sanitario: si stima che possano essere oltre un milione gli italiani ammalati di dipendenza da gioco. Un problema di sicurezza, in particolar modo in riferimento alle infiltrazioni di carattere criminale e mafioso attestate, tra gli altri, anche dalle relazioni della Commissione parlamentare antimafia e della Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo. Un problema giuridico, manifestato dal timore di essere citati in giudizio al TAR dalle società concessionarie, una volta emessa un'ordinanza o un regolamento per stabilire gli orari di apertura delle sale gioco o per fissarne le distanze dai cosiddetti "luoghi sensibili". Un problema politico, legato alla reale possibilità di scontrarsi con alcune fasce della popolazione - in particolare i titolari di locali pubblici e di attività commerciali - e di perdere consenso elettorale. Gli amministratori pubblici si devono misurare direttamente e quotidianamente con la faccia problematica del gioco d'azzardo, mentre per lo Stato e le società che gestiscono questo comparto, il gioco si presenta con la faccia positiva degli enormi introiti, in termini di entrate per l'Erario e di ricavi per le imprese, che esso è in grado di generare: un giro d'affari da miliardi di euro.

In questo libro abbiamo cercato innanzitutto di capire che cos'è il gioco d'azzardo in Italia oggi, sia dal punto di vista di chi lo considera un valore aggiunto sia - al contrario - da chi manifesta un approccio critico. Per questo abbiamo messo a confronto tutti i soggetti della filiera: impresari, amministratori pubblici, rappresentanti istituzionali, magistrati, psicologi, docenti universitari, giornalisti, esperti, rappresentanti di associazioni. E i giocatori stessi. Abbiamo analizzato la normativa in vigore così come le proposte di legge che mirano a dare una regolamentazione organica a questo settore. Non ci siamo fermati all'analisi dei costi e dei benefici economici. Abbiamo riflettuto anche sui costi sociali del gioco d'azzardo e ci siamo chiesti se davvero esiste la possibilità di praticare un "gioco responsabile". Navigando sul web si scoprono diverse campagne di comunicazione dedicate a questo tema: l'analisi matematica basata sul calcolo delle probabilità sentenzia che più si gioca, più si è indotti a giocare, maggiori saranno le possibilità di perdere. *Lose for life*, come recita il titolo di questo libro.

Poiché Avviso Pubblico è una rete di enti locali impegnati in progetti di formazione civile contro le mafie e che promuove la cultura della legalità, abbiamo poi raccontato alcune esperienze messe in atto dai Comuni per prevenire e contrastare le implicazioni critiche del gioco d'azzardo.

Siamo convinti che il miglior modo per affrontare un fenomeno complesso e problematico, che ha rilevanti implicazioni sociali, politiche ed economiche, sia quello di partire da una conoscenza il più corretta e aggiornata possibile. L'auspicio è che questo libro - realizzato grazie alla generosità e alla competenza degli autori, cui va il nostro più sentito ringraziamento - sia in grado di suscitare un dibattito pubblico che affronti nel merito la questione, partendo anche dai dati, dalle analisi e dalle esperienze raccontate in queste pagine.

Siamo coscienti che non ci sono soluzioni semplici. Ma la questione deve trovare un terreno comune e civile di confronto.

La politica ha questo compito: analizzare, riflettere e assumere un indirizzo. Con coraggio e trasparenza. Sempre nell'interesse generale, come ci rammenta la nostra Costituzione.

PREFAZIONE

CONOSCERE PER CAMBIARE

Le raccomandazioni della Commissione Antimafia

*di Stefano Vaccari, Senatore e coordinatore del Comitato
"Infiltrazioni mafiose nel gioco lecito e illecito" della Commissione
Parlamentare Antimafia*

Conoscere per resistere, conoscere per cambiare.

Potrebbe essere questo il significato più profondo di questo libro che Avviso Pubblico ha curato per la collana "Contrappunti" di Altreconomia. L'importanza di conoscere un fenomeno così complesso in tutti i suoi aspetti, fornendo gli elementi e gli esempi per una reazione. Le cose da sapere, la prevenzione da attivare, le azioni utili e coraggiose degli enti locali e delle Regioni, il coinvolgimento dei cittadini per costruire una consapevolezza diversa sul fenomeno, il sostegno ai giocatori patologici e alle loro famiglie, il rapporto con le mafie.

Il settore del gioco e delle scommesse infatti ha, come pochi altri, un carattere di spiccata multidisciplinarietà perché coinvolge delicate questioni riguardanti la fiscalità, gli aspetti sociali - penso a tutte le questioni connesse al gioco di azzardo patologico - i rapporti tra Stato ed autonomie, la normativa antiriciclaggio e, non da ultimo, le interferenze e le relazioni con il mondo della criminalità organizzata, anche di stampo mafioso. Si tratta quindi di un ambito che richiede, innanzitutto da parte del legislatore, un approccio di carattere olistico, in grado di considerare nell'insieme tutti questi aspetti del gioco, legale e illegale, proprio perché tra loro strettamente interdipendenti e interconnessi.

Il gioco e la criminalità organizzata

Il compito specifico di analizzare le infiltrazioni mafiose e criminali nel gioco lecito e illecito e di svolgere un'attività istruttoria anche ai fini della formulazione di adeguate proposte normative, che si inseriscano utilmente nell'iter legislativo in corso è stato affidato ad uno dei quattordici comitati della Commissione Antimafia, da me presieduto. La Relazione conclusiva che abbiamo discusso, elaborato e approvato senza voti contrari sia in Commissione Antimafia e - tramite una risoluzione nel gennaio 2017 - in entrambi i rami del Parlamento, non ha mancato di sottolineare con forza quanto sia cruciale porre rimedio alle rilevate vulnerabilità del sistema del gioco legale. Le principali risultanze del lavoro della Commissione, fondato su un'attività istruttoria che ha coinvolto anche Avviso Pubblico, sono riconducibili e sintetizzate in cinque ambiti normativi: le misure antiriciclaggio, il ruolo delle autonomie locali, le barriere all'ingresso, la repressione dell'illegalità e la nuova governance del settore. A questo abbiamo aggiunto due raccomandazioni dirette al Governo.

Le misure antiriciclaggio

In primo luogo la Commissione ha ritenuto che fosse necessario intervenire per rafforzare la normativa antiriciclaggio applicabile al settore, con l'obiettivo di una maggiore trasparenza dei capitali investiti nel settore del gioco pubblico e di una tracciabilità delle operazioni di gioco che hanno luogo soprattutto online. È con soddisfazione che rilevo come molte delle proposte e delle riflessioni formulate al riguardo dalla Commissione siano già state recepite dal legislatore. Il recentissimo provvedimento di riforma della normativa antiriciclaggio di prevenzione in attuazione della "IV direttiva" - decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 90 - dedica l'intero titolo IV alle "disposizioni specifiche per i prestatori dei servizi di gioco".

Abbiamo poi rilevato un utilizzo via via crescente delle valute virtuali (bitcoin) nelle transazioni via Internet e tra queste anche quelle relative alle scommesse online, o impiegate nei cosiddetti casinò virtuali. Vi sono alcune indicazioni che testimoniano come anche nel nostro Paese tali valute si avviino ad essere uti-

lizzate per alimentare conti di gioco accesi presso *provider* al momento non riconducibili a regolari concessionari che accettano scommesse anche in Italia. Le valute virtuali, poiché risultano di agevole trasferibilità, conservazione e negoziazione elettronica, trovano un impiego sempre più vasto, soprattutto in ambito internazionale. La principale criticità connessa al loro uso risiede nel fatto che lo scambio di ricchezze ha luogo sulla rete tra soggetti che non sono facilmente individuabili e che possono operare in Stati diversi, ivi inclusi quelli che non assicurano un'efficace cooperazione giudiziaria e di polizia o carenti sotto il profilo della legislazione antiriciclaggio, sul piano sia preventivo che repressivo. A ciò si aggiunge la circostanza che i soggetti che svolgono attività funzionale all'utilizzo, allo scambio e alla conservazione di valute virtuali e alla loro conversione da o in valute aventi corso legale, non sono in quanto tali sottoposti alle regole di adeguata identificazione, verifica della clientela e di registrazione delle operazioni previste dalla normativa antiriciclaggio sia italiana che straniera. Nella relazione si è dunque sottolineato l'urgenza di intervenire nel settore delle valute virtuali, in modo da rendere più trasparenti e tracciabili non solo le operazioni di gioco, ma tutte le transazioni che sfruttano questo meccanismo di criptovaluta. In ambito europeo sono già stati avviati i lavori per l'elaborazione di un ulteriore pacchetto antiriciclaggio - la quinta direttiva - al fine di rendere più trasparenti i mercati finanziari dopo le note vicende dei cd. *Panama papers*, combattere più efficacemente il finanziamento del terrorismo, adeguare la normativa alle nuove tecnologie e alle nuove frontiere dei mezzi e degli strumenti di pagamento che si stanno sempre più diffondendo tra gli utenti di internet.

Il ruolo delle autonomie locali

Sul delicato rapporto tra territorio e diffusione del gioco d'azzardo e sul ruolo degli enti locali in questo settore, la Commissione si è ampiamente soffermata nella relazione conclusiva sugli interessanti elementi di valutazione forniti nel corso delle audizioni anche da parte dell'ANCI e di Avviso Pubblico. Si è pervenuti alla conclusione che lo Stato e le autonomie locali debbano pre-

sto raggiungere un'intesa che assicuri un'offerta di gioco complessiva eticamente e territorialmente sostenibile. Le proposte conclusive indicano in che modo raggiungere questo obiettivo. Dalle audizioni è emerso che l'eccessiva polverizzazione sul territorio delle diverse tipologie di punti di gioco non agevola i controlli. La criticità è più avvertita nelle aree del Paese dove le autorità inquirenti sono già impegnate nel contrasto alla criminalità organizzata o al terrorismo e laddove queste sono maggiormente radicate sul territorio. Occorre pertanto offrire alle Regioni e agli Enti locali la possibilità che la propria quota di offerta di gioco sia concentrata in un numero limitato di luoghi ritenuti più sicuri. Potrebbero dunque essere istituite sale da gioco certificate con caratteristiche e requisiti tali da ridurre il rischio di infiltrazioni criminali o comunque di illegalità. In Commissione è emerso il convincimento che agli Enti locali, primi sensori sul territorio in grado di cogliere situazioni di pericolo, di illegalità e di disagio connesso al gioco, venga data l'opportunità di far fronte adeguatamente e con prontezza a tale situazione. Dovranno essere sostenuti nell'adozione di misure tese a porre rimedio ad impreviste situazioni emergenziali anche attraverso la destinazione di risorse straordinarie per il potenziamento dell'operatività della Polizia locale e dei servizi sociali. È stato proposto il ripensamento dell'intero sistema, così da collegare il rispetto della normativa antimafia e antiriciclaggio con le ispezioni amministrative, le verifiche tributarie e il monitoraggio continuo e capillare delle tecnologie elettroniche e informatiche.

Non possiamo permetterci diseconomie d'intervento, gelosie tra apparati dello Stato, segmentazione delle conoscenze. In questo contesto, si possono creare le premesse per un nuovo modello di *governance* della vigilanza nel settore dei giochi e delle scommesse, basato anche sulla centralizzazione di qualunque dato o informazione giudiziaria riguardante il gioco d'azzardo. Del resto anche la quarta Direttiva europea in materia di antiriciclaggio prevede esplicitamente la necessità che il settore del gioco d'azzardo, considerato vulnerabile al riciclaggio al pari delle banche e degli istituti finanziari, sia adeguatamente governato da un'autorità di vigilanza dotata di poteri rafforzati.

Le barriere all'ingresso

Occorre inoltre rafforzare ulteriormente le barriere all'ingresso del sistema pubblico dei giochi in modo da chiudere possibili varchi alla criminalità organizzata e ai loro prestanome. I requisiti di base attualmente previsti per la partecipazione a gare o a procedure ad evidenza pubblica in materia di giochi e scommesse hanno delle lacune, al pari dei requisiti per il rilascio e il mantenimento di concessioni in materia di giochi pubblici. Lo standard antimafia e di moralità deve essere omogeneo per tutti gli attori della filiera del gioco pubblico, dal vertice a valle, si tratti di concessionari delle reti online di raccolta di gioco, di gestori di apparecchi o di terzi incaricati, di produttori o di importatori di apparecchi di gioco. Allo stesso modo, appare non più prorogabile un intervento sistemico che tenda ad uniformare la disciplina della tempistica delle gare delle concessioni di gioco, troppo spesso bandite nell'imminenza della scadenza della concessione. Per il futuro è fondamentale che anche per gli operatori di società aventi sede all'estero l'obbligo di concessione o autorizzazione di polizia sia ancorato alla tutela di interessi di ordine pubblico.

La repressione dell'illegalità e la nuova governance del settore

L'attenzione della Commissione antimafia si è focalizzata anche sulla necessità che il legislatore proceda ad una puntuale revisione del quadro sanzionatorio penale. La misura della pena attualmente prevista per i reati in materia di giochi e scommesse non consente, di per sé, l'attivazione di intercettazioni telefoniche e telematiche, assolutamente necessarie per accertare le modalità con cui si realizza l'infiltrazione criminale, sempre più caratterizzata dall'uso di strumenti tecnologici e dall'ambito di operatività transnazionale. Parimenti, la pena da irrogarsi per le condotte più pericolose, dovrebbe essere tale da comportare il prolungamento del termine di prescrizione ad un tempo congruo, perché le indagini, solitamente assai laboriose, possano giungere ad una completa conclusione tale da svelare le effettive dimensioni dell'attività illecita e i suoi eventuali collegamenti con realtà criminali complesse come quelle di tipo mafioso.

Quanto al mondo delle società concessionarie, è necessario un profondo e urgente intervento teso a rendere più responsabile il comportamento delle imprese cui è demandata la gestione dell'attività, vero cuore strategico del sistema del gioco legale, rispetto a tutto ciò che accade a valle delle rispettive filiere. In capo ai concessionari deve essere cioè configurabile una responsabilità civile *in vigilando* o *in eligendo* rispetto ai titolari dei punti di gioco. In tal modo, a un necessario inasprimento delle sanzioni pecuniarie per l'operatore a valle della filiera direttamente responsabile delle violazioni, conseguirebbe una presunzione di corresponsabilità del concessionario, salvo che quest'ultimo non dimostri di aver fatto tutto il possibile per impedire, controllare e costantemente vigilare la condotta del titolare del punto di gioco. Occorre prevedere, colmando un'altra evidente lacuna, la responsabilità delle società di gestione del punto di raccolta delle scommesse e di trasmissione dati, i cosiddetti CTD, così pure delle società in cui vengono riversate le somme della raccolta delle scommesse illegali e che fornisce la provvista per il pagamento delle vincite e della percentuale spettante a chi ne organizza la raccolta. Ancor più necessario dopo le recenti indagini sulle scommesse sportive e il *match fixing*, che hanno messo in luce la stretta relazione tra società sportive, dirigenti e giocatori, i procuratori e la criminalità organizzata. Sarà comunque necessario prevedere strumenti straordinari che possano essere adottati all'occorrenza per far fronte a situazioni più ad alto rischio che potrebbero verificarsi in ambito locale. Penso, ad esempio, ai casi inerenti una pericolosa diffusione del gioco minorile. Un valido strumento di intervento immediato potrebbe essere costituito da una sorta di DASPO, stabilendo per legge i presupposti e le modalità per la chiusura di uno o più punti di offerta di gioco.

Dopo questo lavoro di ulteriore approfondimento l'auspicio è che non rimanga lettera morta, ma che si passi rapidamente ai fatti, traducendo in modifiche normative le proposte votate dalle Camere, attraverso l'iter per la riforma del settore dei giochi già avviato, ma che da troppo tempo rimane un percorso incompiuto.

LE PAROLE IN GIOCO

Per una lettura efficace

Abbattitori - Congegni inseriti da gruppi criminali nelle AWP, destinati ad interferire nel collegamento telematico tra l'apparecchio e la concessionaria, al fine di modificare il flusso di dati e sottrarre alla tassazione la maggior parte dei ricavi prodotti dall'uso degli apparecchi.

AWP - 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.

AWPR - 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.

AAMS - L'Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato era l'organo del Ministero dell'Economia e delle Finanze italiano addetto alla gestione del gioco pubblico. È stato incorporato dall'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli.

Bankroll - Nel gioco online rappresenta l'ammontare di denaro a disposizione del giocatore, sotto forma di gettoni, chips, o saldo del conto di gioco.

Bet - Riferibile a una scommessa sportiva o alla puntata in un gioco.

Betting Exchange - Particolare tipologia di scommessa onli-

ne, legale in Italia dal 2014. Non prevede la corrispondenza bookmaker-scommettitore, ma quest'ultimo punta "contro" gli altri utenti su un determinato evento. Il bookmaker offre solo la piattaforma per far incontrare gli utenti, ricevendo in cambio una commissione - in genere dal 2 al 5 per cento.

Bitcoin - Moneta elettronica, criptovaluta creata nel 2009. Utilizza un database distribuito tra i nodi della rete che tengono traccia delle transazioni.

Bookmaker - Persona, società o ente autorizzata alla riscossione di scommesse.

Cabinet - Il rivestimento esterno che contiene e protegge i componenti di un personal computer o di altri apparecchi elettronici.

Concessionari - La regolamentazione del gioco distingue i giochi vietati da quelli consentiti. Per questi ultimi occorre ottenere un'apposita concessione o autorizzazione statale affidata dall'Agenzia delle Dogane dei Monopoli che ha il compito di regolamentare il settore.

Conferenza Unificata - Sede congiunta della Conferenza Stato-Regioni e della Conferenza Stato-Città ed autonomie locali, opera al fine di favorire la cooperazione tra l'attività dello Stato e il sistema delle autonomie ed esaminare le materie e i compiti di comune interesse.

Corner - Punto vendita avente come attività accessoria la commercializzazione dei giochi pubblici.

Criptovaluta - È un bene di tipo digitale, utilizzato come modalità di scambio attraverso la crittografia per rendere sicure le transazioni e controllare la creazione di nuova valuta. Il termine viene utilizzato anche per indicare la rete di pagamenti che non opera con autorità centrali o banche.

CTD - Società di gestione del punto di raccolta delle scommesse e di trasmissione dati.

DGA - Disturbo da Gioco d'Azzardo. Si tratta di una patologia che ha in comune con la dipendenza da sostanze il comportamento compulsivo che produce effetti sulle relazioni sociali o sulla salute seriamente invalidanti. Inserito nel Manuale Diagnostico e Statistico dei Disturbi Mentali dal 1980.

Filiera del gioco - L'insieme che comprende le principali attività, le tecnologie, le risorse e le organizzazioni che concorrono alla commercializzazione del gioco.

Gambling - Gioco d'azzardo nell'uso della lingua inglese. Gambler è il giocatore.

GAP - Gioco d'Azzardo Patologico, utilizzato come sinonimo di DGA.

Giochi a totalizzatore - Sistema di scommesse con il quale si raccolgono le puntate e si distribuisce tale somma ai vincitori, dopo averne sottratto una percentuale.

Jackpot - La somma che un giocatore può vincere ad un gioco. Il jackpot è detto progressivo quando aumenta man mano, accumulando le puntate fatte dai diversi giocatori in un unico grande montepremi.

LEA - Livelli Essenziali di Assistenza. Sono le prestazioni e i servizi che il Servizio sanitario nazionale è tenuto a fornire a tutti i cittadini, gratuitamente o dietro pagamento di una quota di partecipazione o ticket.

Linee di vincita - Nelle slot machine è il numero di linee sul pannello, su cui serie di simboli uguali danno luogo ad una vincita. Possono variare da 1 a 243 nelle slot più comuni, a 5 rulli contenenti ciascuno tre simboli.

Ludopatia - Neologismo utilizzato come sinonimo di DGA o GAP. Considerato da più parti un termine improprio perché va separato il *ludum* - il gioco inteso come attività ricreativa - dall'azzardo - il gioco che ha come scopo ottenere una vincita in denaro.

Luoghi sensibili - 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 dipendenza da gioco.

Match fixing - La manipolazione del risultato di un evento sportivo previo accordo di una parte o di tutti i giocatori in campo, che ricevono in cambio denaro o altre utilità.

Payout - 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.

Raccolta - Insieme delle puntate effettuate in Italia nell'anno solare.

Rete fisica - Punti vendita sui territori, sale bingo, sale da gioco, agenzie di scommesse. Si differenzia dalla rete online.

Skill games - Secondo la definizione della normativa italiana è l'insieme di giochi online - soprattutto giochi di carte - caratterizzati da una presunta maggiore prevalenza dell'abilità rispetto alla fortuna.

Ser.D. - I Servizi per le Dipendenze Patologiche sono i servizi pubblici del Sistema Sanitario Nazionale italiano, dedicati alla cura, alla prevenzione ed alla riabilitazione delle persone che hanno problemi di abuso e dipendenza.

Sistema remoto - L'accesso remoto è un tipo di connessione che si effettua tra due o più computer posti a distanza, collegandoli attraverso una rete informatica. Nel sistema dei giochi le apparecchiature da remoto sono quelle macchine che possono essere monitorate a distanza dall'AAMS.

Spesa - La Raccolta meno le vincite. Corrisponde alle perdite dei giocatori nell'anno solare.

Ticket redemption - Gli apparecchi e congegni attivabili con moneta, con gettone o con altri strumenti elettronici di pagamento e che possono distribuire tagliandi direttamente e immediatamente dopo la conclusione della partita.

Totem - Apparecchi che permettono di collegarsi con piattaforme per il gioco on line.

V7 - Scommessa multipla su base ippica che consiste nel pronosticare i cavalli classificati al primo posto nelle sette corse oggetto del concorso.

VLT - VideoLottery, evoluzione delle tradizionali AWP. Sono dei terminali connessi ad un sistema di gioco centrale e privi di scheda di gioco al loro interno. Il gioco e l'esito della giocata si sviluppa sul sistema centrale e successivamente viene visualizzato sullo schermo della VLT.



PARTE PRIMA
IL FENOMENO

1997-2017 IN OVERDOSE DA GIOCO

La scommessa del cambiamento

di Claudio Forleo e Giulia Migneco, Avviso Pubblico

Questo gioco non vale la candela

L'Italia è un Paese in overdose da gioco, capace nell'ultimo ventennio di incrementare il numero delle giocate del 750%, arrivando a sfiorare i 100 miliardi di euro nel 2016¹. Una crescita che non ha eguali in Europa. La nostra è una nazione che ha sempre giocato d'azzardo, ma l'indiscriminato aumento dell'offerta di gioco lecito, iniziato nel 1997 con l'introduzione di Superenalotto, sale bingo e scommesse, è piombata su una società impreparata a reggerne l'urto. Uno Stato incapace di valutare quali costi e conseguenze nascondesse una repentina liberalizzazione del settore, ha concentrato il proprio interesse esclusivamente su due questioni: la limitazione del gioco illegale, gestito dalla criminalità organizzata e mafiosa, e la possibilità di incassare ingenti introiti fiscali per l'Erario. A distanza di vent'anni dal via alla liberalizzazione, possiamo affermare che su entrambe le questioni lo Stato ha ottenuto benefici solo apparenti.

Sul fronte del contrasto alle mafie diverse inchieste giudiziarie hanno dimostrato che la legalizzazione dell'azzardo ha compreso, ma non eliminato, gli spazi di gioco illecito. I gruppi criminali sono stati in grado di parare il colpo e hanno sfruttato le maglie larghe di un settore economico diventato immenso.

Hanno investito nel comparto legale mettendolo a profitto, riciclando decine di milioni di euro frutto di attività illecite, in primis dal traffico di droga. La 'ndrangheta, cosa nostra, la camorra e la sacra corona unita hanno acquistato sale da gioco e agenzie in tutta Italia e all'estero, hanno aperto casinò on line in Paesi esteri impermeabili alle indagini e a fiscalità agevolata, si sono inseriti nel mondo delle scommesse sportive.

Non è andata meglio sul lato delle entrate erariali. A fronte degli oltre 10 miliardi di euro incassati nel 2016 dallo Stato sotto forma di imposte sul gioco, il Paese ha pagato e continua a pagare enormi costi sociali, economici e sanitari, stimati nel 2012 tra i 5-6 miliardi di euro.² A cui vanno aggiunti altri costi, difficilmente quantificabili, causati dall'alterazione del mercato della libera concorrenza e dai problemi di sicurezza derivanti dalla citata infiltrazione mafiosa nel gioco lecito, dalla crescita del ricorso all'usura, dal peggioramento delle condizioni di vita dei giocatori affetti da dipendenza cui vanno aggiunte le ricadute anche negli ambiti familiari e lavorativi. Gli oltre 20mila italiani che nel 2015 hanno chiesto aiuto alle strutture sanitarie per curare la dipendenza da gioco d'azzardo, rappresentano la punta dell'iceberg di una realtà sommersa, che stima un numero di giocatori patologici almeno quindici volte superiore.³

In Italia, soprattutto in alcuni contesti territoriali, è nota l'attrazione verso l'azzardo. Prima della liberalizzazione del settore un numero limitato di giocatori compulsivi sfogava la propria dipendenza perlopiù in bische e sale gioco illegali, data la scarsa offerta lecita che si limitava al Totocalcio, alle corse dei cavalli, al Lotto, alle Lotterie nazionali e ai quattro casinò tuttora esistenti: Campione d'Italia, Saint-Vincent, Sanremo e Venezia. L'esplosione dell'offerta di gioco lecito ha finito col moltiplicare le chance di cadere nella dipendenza patologica, che colpisce soprattutto le fasce sociali più deboli: giovani, anziani e chi già lotta con disturbi e/o altre dipendenze. Così il gioco si integra e si affianca alle problematiche legate all'uso e all'abuso, legale e illegale, di alcool, fumo, sesso e droghe, utilizzati da molti per sfuggire a realtà dense di problemi familiari, difficoltà relazionali e delusioni quotidiane. Ma c'è dell'altro.

L'abnorme offerta di gioco ha finito per incrociare il tessuto sociale italiano in un momento storico di grande difficoltà. La crisi economica che attanaglia il Paese da un decennio, attestata dagli aumenti dei tassi di povertà e di disoccupazione censiti dall'ISTAT e da altri autorevoli osservatori internazionali, non ha scoraggiato i giocatori occasionali. Al contrario, ha finito per alimentare un meccanismo perverso: la sfida alla fortuna sotto diverse forme ha rappresentato per milioni di italiani, bombardati da continui stimoli pubblicitari in stile "ti piace vincere facile?", un'illusoria ma potenziale via d'uscita dalle loro difficoltà. Alla perdita di un lavoro, di un salario, di una casa, molti hanno pensato di porre rimedio ricorrendo alle scommesse, al Gratta e Vinci, alle lotterie, finendo molto spesso per impoverirsi e indebitarsi ancora di più.

L'impatto maggiore del gioco d'azzardo e delle sue nefaste conseguenze è stato affrontato prima di tutto dagli Enti locali e dalle Regioni, che hanno preso coscienza del problema prima dello Stato. Gli amministratori locali e regionali hanno dovuto affrontare e gestire una vera e propria invasione di sale da gioco colme di slot machine e di centri scommesse che hanno finito per occupare i territori, alle prese con una quotidianità fatta di tante persone che perdono il lavoro, si indebitano, finiscono nelle mani degli strozzini, arrivando persino a rubare e a uccidere i loro cari pur di giocare d'azzardo. Gli amministratori hanno dovuto fare di necessità virtù, intervenendo secondo le competenze e le funzioni che la Costituzione gli conferisce, per affrontare i problemi fin qui illustrati e per gestire i rapporti con le società concessionarie.

I numeri del gioco in Italia

Per dare il senso delle dimensioni raggiunte dal gioco d'azzardo, è indicativo fornire alcune cifre.

96 miliardi di euro. La Raccolta, intesa come il numero delle giocate registrate in un anno - in pratica le monete infilate nelle slot, i soldi puntati sulle scommesse sportive, etc. - è passata dai 12,5 miliardi del 1998 ai 96 miliardi del 2016.⁴

1.587 euro. È la cifra che nel 2016 ogni italiano ha puntato sul gio-

co d'azzardo. Il dato si ottiene dividendo la Raccolta per il numero di abitanti residenti in Italia, neonati compresi. È pari a 132 euro al mese, all'incirca il costo di una spesa settimanale di generi essenziali per una famiglia media italiana.

2.357 euro. Se prendiamo in considerazione solo i contribuenti italiani - poco meno di 41 milioni - la media sale a questa cifra, pari a 196 euro al mese. È il valore di uno smartphone di media qualità in offerta.

11% del reddito. Gli italiani nel 2016 hanno dichiarato un reddito medio mensile di 1.724 euro.⁵ Circa l'11% viene puntato sul gioco e non viene speso per altri generi di consumo.

19,5 miliardi di euro. È l'ammontare delle perdite dei giocatori nel 2016 - la Spesa, in termine tecnico - che si ottiene sottraendo le Vincite (76,5 miliardi lo scorso anno) dalla Raccolta. Dividendo tale cifra per il numero dei contribuenti, si ha una Spesa pro-capite di 478 euro, circa la metà di quanto mediamente pagato dagli italiani per IMU e TASI sulla seconda casa nelle città capoluogo.⁶ Chi minimizza e tenta di ridimensionare l'impatto del gioco d'azzardo sulla società italiana, sostiene che bisogna utilizzare la Spesa e non la Raccolta come unico parametro di riferimento, omettendo di ricordare che in vent'anni, quest'ultima, si è decuplicata. Va altresì sottolineato ciò che non emerge da questi dati ufficiali: sia le vincite che le perdite non sono distribuite in maniera omogenea fra i milioni di giocatori. L'azzardo premia una minoranza e fa pagare il conto ad una stragrande maggioranza. I premi sono perlopiù di entità minima e sono pensati per alimentare la propensione all'azzardo: più si gioca e più aumenta la possibilità di perdere.

Il 54% allo Stato. Lo scorso anno oltre la metà dei 19,5 miliardi di Spesa in gioco d'azzardo è finito allo Stato (entrate tributarie e altro), il resto alle imprese del settore sotto forma di ricavi.⁷
0,85% del PIL. Non esiste nazione in Europa che perda in azzardo quanto l'Italia. Commisurata al Prodotto Interno Lordo, la Spesa del nostro Paese, pari allo 0,85%, supera di poco quella degli Stati Uniti (0,78) e della Gran Bretagna (0,75). È il doppio di quella francese (0,41) e più del doppio di quella tedesca (0,31).⁸

L'evoluzione della normativa: una liberalizzazione senza paracadute

La prima e decisiva causa del continuo aumento di Raccolta e Spesa è senza dubbio il mutato atteggiamento dello Stato nei confronti del gioco d'azzardo: da disvalore etico, qual era fino ai primi anni Novanta, a settore economico da cui trarre risorse per l'Erario.

La Commissione Parlamentare Antimafia, nella Relazione sulle infiltrazioni mafiose nel gioco lecito e illecito, dedica una parte all'evoluzione storica della normativa in materia di giochi e divide le ultime decadi in tre periodi:

Dal 1989 al 1992: il gioco d'azzardo viene considerato dallo Stato un tema legato al "controllo sociale della sicurezza",⁹ oggetto di numerose e severe prescrizioni. Siamo negli ultimi anni della Prima Repubblica e l'opinione pubblica è particolarmente sensibile al tema della legalità, in conseguenza di quanto emerso con l'inchiesta sulla corruzione denominata Mani Pulite e delle stragi di Capaci e via d'Amelio, in cui vengono barbaramente uccisi dal tritolo mafioso i giudici Giovanni Falcone, Francesca Morvillo, Paolo Borsellino e gli agenti delle loro scorte.

Dal 1992 al 2003: lo Stato inizia a mutare atteggiamento. Dopo la crisi valutaria del 1992 il gioco d'azzardo inizia ad essere considerato una importante leva fiscale, fonte notevole di entrate tributarie, uno degli strumenti a disposizione per ridurre il debito pubblico. Mafie, corruzione, evasione fiscale, politiche assistenzialistiche e clientelari in cambio di voti hanno generato sprechi e scandali nonché un conto enorme da pagare. I governi iniziano a guardare con preoccupazione all'esplosione del debito pubblico e alla necessità di rispettare i parametri per non perdere il treno dell'Unione Europea. Tutto fa cassa, anche ciò che veniva considerato fino a pochi anni prima un disvalore etico. Nel 1999 si autorizza l'apertura delle sale bingo. Nel 2003, segno dei tempi che cambiano, si modifica anche la terminologia del TULPS (Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza): scompare l'espressione "gioco d'azzardo", sostituita da quella denominata "gioco lecito".

Dal 2003 ad oggi: la metamorfosi dello Stato si completa. Il gioco lecito diventa un settore economico, oltre che un mezzo per

aumentare le entrate fiscali. Viene creata l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, frutto della trasformazione dei Monopoli di Stato, a cui vengono affidati gestione, regolazione, programmazione e strategie di mercato.

Il 2003 è l'anno della prima svolta: la legge Finanziaria (n.289 del 2002) apre le porte dei pubblici esercizi alle slot machine, all'epoca denominate "videogiochi a gettone", oggi principale fonte di Raccolta in Italia.

Nel 2006 viene approvato il Decreto Legge n. 248, il cosiddetto Decreto Bersani-Visco che, tra le altre cose, apre le porte del mercato italiano del gioco agli operatori esteri.

Tre anni dopo il governo Berlusconi, per finanziare la ricostruzione dell'Aquila colpita da un devastante terremoto, liberalizza le Videolottery con il DL 39/2009, denominato Decreto Abruzzo: oggi le VLT raccolgono da sole 23 miliardi di euro di giocate. Nell'estate del 2011, sull'orlo di una possibile bancarotta dello Stato, il governo Berlusconi corre ai ripari deliberando una manovra finanziaria di correzione dei conti. Viene approvato il Decreto Legge n. 138/2011, noto come Decreto di Ferragosto, che liberalizza completamente il gioco online, settore che oggi pesa per oltre un quinto della Raccolta totale.

Tutti questi provvedimenti dimostrano come lo Stato punti sul gioco d'azzardo, ampliandone a dismisura l'offerta. Tanti italiani svuotano quel che resta del proprio portafoglio in cerca di fortuna. La Raccolta, che nel 2006 era pari a circa 35 miliardi, in appena un lustro arriva a sfiorare gli 80 miliardi, aumentando del 130%.

Tipologie di gioco e distribuzione della Raccolta

In Italia esistono numerosissime tipologie di gioco, aumentate in maniera esponenziale nel corso degli ultimi vent'anni, ciascuna delle quali contribuisce alla Raccolta. Attualmente i giochi sotto l'egida dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli possono essere racchiusi in 10 categorie:

- *Giochi numerici a totalizzatore: Superenalotto, Superstar, SiVinceTutto Superenalotto, Eurojackpot, Win for Life*
- *Giochi a base sportiva: Totocalcio, Totogol, Scommesse a quota fissa, Scommesse virtuali, Big Match, Big Race*

- *Giochi a base ippica: Ippica nazionale, Ippica Internazionale, Scommesse Ippiche in Agenzia, V7*
- *Apparecchi di intrattenimento: AWP e sistemi di gioco VLT*
- *Skill games o gioco online, giochi di abilità a distanza con vincita in denaro*
- *Lotto: Lotto, 10 e Lotto*
- *Lotterie e Gratta e Vinci: Lotterie istantanee, Lotterie istantanee telematiche, Lotterie tradizionali*
- *Bingo: Bingo a distanza, Bingo di sala*
- *Giochi a distanza affidati in concessione a privati: Betting Exchange*
- *Comma 7: apparecchi di intrattenimento senza vincite in denaro.*

Al 31 dicembre 2016 erano presenti sul territorio italiano 461.589 apparecchiature - una ogni 131 abitanti - di tipo AWP (407.323) e VLT (54.266).¹⁰ Le seconde sono le famigerate macchinette mangiasoldi in cui si possono fare puntate anche con banconote da 500 euro.

Sono queste due tipologie di gioco a fare la parte del leone nella Raccolta: 49,4 miliardi di euro su un totale di 96. Seguono skill games - 15,2 mld con un incremento del 21% in appena un anno - Lotterie (8,9 mld), Lotto (8 mld) e giochi a base sportiva (7,5 mld). Una fetta sempre più consistente del mercato (il 22%) è occupata dal gioco online, che ha raccolto nel 2016 più di 21 miliardi di euro. I restanti 74,7 miliardi provengono dalla rete fisica.¹¹ A livello territoriale le regioni in cui si gioca di più sono, nell'ordine: Lombardia, Lazio, Campania, Emilia-Romagna e Veneto.

Filiera dell'azzardo e tassazione

Un tema particolarmente discusso è quello sulla tassazione delle imprese concessionarie che operano nel settore dei giochi, sul quale è bene fare chiarezza, considerato che la questione relativa all'Erario è stata una di quelle poste alla base del cambiamento di approccio dello Stato sull'azzardo e che persino testate giornalistiche di chiara fama tendono a creare confusione sull'argomento. Come abbiamo visto in precedenza, l'80% delle somme giocate (Raccolta) ritorna ai giocatori sotto forma di vincite (Payout). Il restante 20% della Raccolta rappresenta la Spesa, ovvero le perdite dei giocatori, vale a dire ciò che incassano lo Stato e le impre-

se del gioco d'azzardo che operano in Italia. Queste ultime sono oltre 6.000 e garantiscono circa 150mila posti di lavoro tra chi è direttamente impiegato nel settore e chi opera nell'indotto.¹² Su ciascuna tipologia di gioco vengono applicate aliquote diverse. Nel 2016 sono state il 53% per il Supernalotto, il 23% per Win for Life, il 17,5% per le AWP, il 5,5% per le VLT. Qual è la base imponibile su cui si applica la tassazione? Non per tutti i giochi funziona allo stesso modo, ma nei casi sopracitati il riferimento sono le somme giocate.¹³

Utilizziamo come esempio le AWP, principale fonte di Raccolta. Le somme giocate nel 2016 sono state pari a 26,3 miliardi. Applicando l'aliquota del 17,5% si ottiene un gettito erariale pari a 4,6 miliardi. Sappiamo però che l'incasso di Stato e imprese corrisponde alla Spesa, che per le AWP è stata pari a 7,5 miliardi. Pertanto i ricavi delle imprese, nel caso in questione, ammontano a poco meno di 3 miliardi. Ciò significa che il 39% dei ricavi delle AWP è finito alla filiera del gioco - concessionari, gestori e pubblici esercizi - e il 61% allo Stato, sotto forma di tassazione. In conclusione: per ogni 100 euro giocati nelle AWP, 71,50 euro sono stati ridistribuiti fra i giocatori. Dei restanti 28,50 euro, 17,40 sono stati incassati dallo Stato e 11,10 dagli operatori del settore. Le differenze delle aliquote sulle varie tipologie di gioco generano incidenze di incasso diverse, che si ribaltano in altre occasioni a favore delle imprese, come nel caso delle VLT, per cui il 54% della Spesa è finita nelle tasche degli operatori.

L'evoluzione del consumo di gioco e l'effetto sul gettito erariale

Le normative introdotte dai governi che si sono succeduti dal 2006 al 2011 hanno favorito l'esplosione della bolla del gioco. L'aumento del 130% della Raccolta - da 35 a 80 miliardi - è stato accompagnato nello stesso periodo dalla crescita del 50% della Spesa, ma non da incrementi altrettanto significativi del gettito erariale, quantificabili in un aumento del 28%. L'incidenza della quota incassata dall'Erario sulla Spesa nel periodo 2006-2011 è calata dal 56 al 47%. Inversamente, l'incidenza dei ricavi delle imprese sul totale della Spesa ha raggiunto il picco massimo -

oltre il 52% - proprio nel 2011. Mentre la Raccolta cresceva a dismisura, si è assistito ad un'evoluzione nel consumo di gioco da parte degli italiani. Sono diminuite le somme puntate sui giochi diventati tradizionali come Lotto, Superenalotto, Lotterie istantanee e sono aumentate le quote di mercato dei nuovi giochi, in primo luogo le AWP.

Questa trasformazione del consumo, unita ad una tassazione notevolmente più bassa garantita ai nuovi giochi, ha innescato per anni il paradosso di uno Stato che ha ampliato l'offerta per ottenere maggiori introiti fiscali, ma ha finito per incassare meno delle imprese concessionarie. Più che una politica pubblica sul gioco, lo Stato ha condotto per molti anni una politica aziendale per l'azzardo. Negli ultimi anni l'aumento del PREU (Prelievo Erariale Unico) la tassa che si applica sulle somme giocate - ha fatto rientrare le percentuali dell'incidenza sui livelli di dieci anni fa e lo Stato, dopo sei anni, dal 2015 è tornato ad incamerare più delle imprese.¹⁴ Oltre al PREU, l'Erario riscuote una tassazione sulle concessioni e una sul payout. Quest'ultima prende la forma di una ritenuta alla fonte a titolo di imposta sulle vincite. Complessivamente, nel 2016 le entrate erariali sono state pari a 10,5 miliardi di euro, con un aumento del 20% rispetto al 2015. Un incremento spiegato dall'aumento della tassazione sulle Slot, introdotta dalla legge di stabilità per il 2016.¹⁵ A tale importo devono essere aggiunti i canoni concessori, pari a 200 milioni di euro, e il versamento delle tre rate dovute dall'aggiudicatario della gara per il servizio del Lotto automatizzato, pari a 770 milioni.

I limiti alla pubblicità non frenano gli investimenti

A riprova ulteriore dell'espansione e dell'interesse crescente verso il gioco, vi sono i dati sulla pubblicità. Mentre amministrazioni locali e terzo settore chiedono la messa al bando degli spot sui media tradizionali e online, gli investimenti nel settore sono cresciuti del 40% in un anno, passando da 51,3 milioni di euro del 2015 a 71,6 milioni nel 2016.¹⁶

Per fare un confronto, il totale degli investimenti pubblicitari in tutti gli altri settori, nello stesso periodo, è aumentato di appena l'1,3%. La fetta più grossa degli investimenti pubblicitari nel gioco

si concentra sulla televisione: l'86% del totale, con un aumento del 41% rispetto al 2015. Come si spiegano questi dati in relazione ai vincoli sulla pubblicità del gioco d'azzardo, introdotti dalla legge di Stabilità 2016?¹⁷ Il divieto di pubblicità - in vigore dall'agosto 2016 e previsto dalle ore 7 alle 22 - si applica ai canali cosiddetti generalisti. Ma questi canali sono, in termini numerici, una minoranza: si riferiscono infatti ai tasti dall'1 al 9 del telecomando, più una manciata di altri, diluiti nella grande offerta del digitale terrestre. Prendiamo ad esempio la RAI: il divieto di pubblicità nelle sopracitate fasce orarie si applica a Rai1, Rai2 e Rai3, ma non a Rai4, RaiMovie, RaiPremium, RaiSport etc, perché considerati canali semigeneralisti o tematici.

Se calcoliamo il costante calo di appeal delle TV generaliste - 18 punti di audience persi in cinque anni (2011-2015)¹⁸ - risulta evidente il motivo per cui il provvedimento del governo non ha fin qui influito sugli investimenti pubblicitari.

Il gioco patologico coinvolge 9 milioni di persone

Il DGA - Disturbo da Gioco d'Azzardo - è una malattia che non coinvolge solo chi ne è affetto, ma trascina nel vortice anche familiari, parenti e amici. Non vi sono numeri certi sulle dimensioni del fenomeno, ma un recente studio condotto dall'Istituto Superiore di Sanità nel periodo 2014-2015 contava poco meno di 24.000 i pazienti affetti da DGA in carico presso SerT/SerD e strutture del privato sociale.¹⁹ Secondo lo stesso studio, sono appena 184 le strutture del Servizio Sanitario e 95 quelle del privato sociale che prevedono attività cliniche specifiche per affrontare questa patologia. Nelle Relazioni che il Dipartimento delle Politiche Antidroga invia ogni anno al Parlamento sullo stato delle tossicodipendenze in Italia, vi è un esiguo capitolo dedicato al gioco d'azzardo, in cui si procede per stime. Da 300.000 fino a 1.300.000: sarebbe questo l'effettivo numero dei giocatori patologici in Italia.²⁰

Se pensiamo che il DGA, come tutte le dipendenze, finisce per coinvolgere anche i familiari e la sfera lavorativa, si stima che in Italia a convivere direttamente e indirettamente con i danni cagionati da disturbo da gioco siano tra le 2 e le 9 milioni di persone.²¹

Pochi rischi, grandi profitti. Ecco perché le mafie investono nel gioco d'azzardo

Nel corso degli anni gli interessi delle organizzazioni criminali sul gioco si sono evoluti e l'ampliamento del gioco d'azzardo legale si è trasformato in una risorsa per le mafie, anziché in un freno agli affari. Recentemente anche il procuratore aggiunto di Roma, Michele Prestipino, ha affermato che il gioco d'azzardo, specie il comparto online, rappresenta uno dei nuovi mercati di investimento delle mafie.²²

Dalle indagini della magistratura e dalle parole dei collaboratori di giustizia emerge come il settore, in ragione della sua permeabilità e vulnerabilità, sia diventato un mercato in cui i clan hanno deciso di investire. Il gioco d'azzardo, secondo la Commissione Parlamentare Antimafia, è un settore attraverso il quale “possono essere riciclate ed investite, senza gravi rischi, elevatissime somme di denaro. L'accertamento delle condotte illegali è alquanto complesso e le conseguenze giudiziarie piuttosto contenute”.²³ In sintesi, il gioco d'azzardo è considerato dalle mafie un settore a basso rischio e ad elevato profitto.

Le inchieste hanno accertato enormi investimenti criminali sia nel gioco legale, attraverso l'uso di prestanome o l'inserimento di persone di fiducia nelle compagini societarie che operano sul mercato con regolari autorizzazioni, che in quello illecito, operando su server posti in paesi a fiscalità agevolata, senza controlli o tracciabilità. Agire in circuiti legali consente di riciclare denaro sporco e di percepire ulteriori guadagni, attraverso l'alterazione dei sistemi di trasmissione dati, mediante l'utilizzo dei cosiddetti abbattitori, congegni inseriti nelle AWP per interferire nel collegamento telematico tra apparecchio e concessionaria, allo scopo di modificare il flusso di dati. In questo modo, oltre a ridurre le possibilità di vincita del giocatore, si sottraggono quote destinate all'Erario.

Laddove le mafie esercitano un capillare controllo del territorio, dimostrato dalla capacità di imporre il pagamento del pizzo, esse stesse distribuiscono e installano i propri apparecchi, sostituendosi in pratica all'Agenzia dei Monopoli. Il tutto senza abbandonare i vecchi canali del gioco illegale: le bische clandestine, le

scommesse illegali, il *match fixing* - le partite truccate - soprattutto nei campionati minori di calcio. Molti giocatori finiscono per essere maggiormente attratti dal gioco illegale, considerato più allettante perché privo di una serie di controlli e limitazioni. In realtà, giocare sul mercato illegale spesso significa consegnarsi direttamente nelle braccia di strozzini senza pietà, finendo per alimentare un altro canale di arricchimento delle mafie: l'usura. Quanto incassano le mafie dal gioco d'azzardo lecito e illecito? Difficile fornire dati precisi. Alcune inchieste della magistratura consentono di farci un'idea della mole di denaro che viene movimentata. L'operazione Gambling condotta dalla Direzione distrettuale antimafia di Reggio Calabria nel luglio 2015, e considerata dalla Direzione nazionale antimafia il paradigma dei rapporti tra la 'ndrangheta e il mondo dell'imprenditoria, ha attestato un flusso di liquidità quantificato in 10 miliardi di euro, considerando le somme transitate sui circuiti bancari internazionali. L'inchiesta Black Monkey svolta dalla Direzione distrettuale antimafia di Bologna, e che recentemente ha portato a condanne pesanti ai vertici di un clan 'ndranghetista, ha ricostruito un sistema di raccolta abusiva del gioco online, realizzata attraverso siti web operanti illegalmente in Italia. Sono stati identificati 57 punti gioco, sparsi in 11 regioni italiane, tra cui Lombardia, Emilia Romagna, Toscana e Lazio, che si avvalevano di illecite connessioni realizzate dall'organizzazione criminale. Per aver denunciato questo sistema criminal-imprenditoriale, il giornalista Giovanni Tizian della Gazzetta di Modena, ora all'Espresso, è stato minacciato di morte ed è finito sotto scorta.

La Consulta Nazionale Antiusura - realtà che unisce fondazioni e associazioni antiusura regionali, provinciali e comunali - in una ricerca pubblicata nel giugno del 2014 stimava in 8,6 miliardi di euro il peso del sommerso criminale nel volume di gioco di AWP e VLT. Una cifra "assai prossima al volume delle entrate erariali di tutti i giochi nell'anno di riferimento 2012".²⁴

Il ruolo di supplenza delle Regioni e degli enti locali

Lo scenario fin qui illustrato - e che verrà analizzato nel dettaglio dai contributi che seguono - anche in ragione della natura

di Avviso Pubblico viene osservato dal punto di vista delle Regioni e degli Enti locali. Molti territori si sono trovati a dover fare i conti con l'elefante azzardo piombato in una cristalleria sociale, figlia degli anni di crisi e di politiche nazionali a volte discutibili. Gli interventi adottati a livello nazionale negli ultimi anni - inserimento nei Livelli Essenziali di Assistenza della cura del gioco patologico,²⁵ introduzione di limiti alla pubblicità, contenimento del numero delle slot machine - pur rappresentando un primo passo nella direzione auspicata, non sono in grado da soli di imporre quel deciso cambio di rotta sul gioco d'azzardo di cui l'Italia necessita.²⁶

Gli Enti locali hanno svolto fin qui un importante ruolo di supplenza, utilizzando gli strumenti in loro possesso, prima seguendo le logiche dell'emergenza e quindi delle ordinanze, poi in maniera più organica, dotandosi di regolamenti comunali, secondo i principi stabiliti nelle leggi per il contrasto del gioco patologico che gran parte delle Regioni ha via via approvato. Gli strumenti normativi sono andati progressivamente affinandosi, anche seguendo i dettami della giurisprudenza della Corte Costituzionale e di quella amministrativa.

La realtà ha dimostrato che da soli Regioni ed Enti locali possono arrivare fino ad un certo punto, anche perché sono in atto fortissime pressioni da parte delle industrie del settore per ridimensionare le misure fin qui adottate in materia di riduzione dei punti di gioco e di contenimento della domanda.

Tocca allo Stato intervenire adeguatamente con una legge di riforma organica del settore, che non solo ribadisca l'autonomia decisionale di Regioni e Comuni in materia, ma attui un drastico ridimensionamento dell'offerta e del consumo di gioco d'azzardo, in tutte le sue forme, valorizzando ed estendendo sul territorio nazionale le buone prassi sviluppate dagli Enti Locali, ampliando il divieto di pubblicità, investendo ulteriori risorse nella presa in carico da parte del Servizio Sanitario Nazionale dei giocatori d'azzardo patologici. Vanno adattate misure efficaci per contrastare la presenza della criminalità organizzata in questo settore, secondo le puntuali indicazioni contenute nella Relazione della Commissione Parlamentare Antimafia.

Investire nella possibilità di cambiare

Il gioco d'azzardo è diventato un comparto economico che muove enormi quantità di denaro, un settore in cui operano migliaia di imprese e lavoratori, ma le sue criticità impongono un'inversione di rotta. Nessuno chiede di abolire *tout court* il settore, consegnando un Paese in overdose da azzardo nelle mani della criminalità organizzata, ma non è più procrastinabile un suo effettivo ridimensionamento. Un trend che negli ultimi tempi è stato parzialmente impresso dallo Stato, sotto forma di una prima riduzione dell'offerta, dell'imposizione di alcuni vincoli sulla pubblicità, di un maggior sostegno economico ai territori. Crediamo sia arrivato il momento di guardare altrove, di fare scelte politiche che puntino sulle tante potenzialità inesprese del nostro Paese. Continuare ad investire massicciamente sul gioco lecito, mentre il nostro ricchissimo patrimonio paesaggistico, artistico e culturale viene vissuto come un peso anziché una risorsa - si pensi al numero dei posti di lavoro che potrebbe essere in grado di garantire, alle competenze e alle professionalità che possono essere coltivate, agli introiti che può assicurare alle casse esangui dello Stato - rappresenta l'ennesima distorsione della realtà in un'Italia abituata da troppi anni a piegarsi a logiche e strategie di corto respiro.

Gli oltre 10 miliardi incassati nel 2016 possono essere recuperati (e incrementati) con una più incisiva azione di prevenzione e contrasto alle mafie, alla corruzione, all'evasione fiscale, con una corretta e trasparente gestione della cosa pubblica, riducendo al massimo scandali, connivenze, collusioni criminali e illegali che a ciclo continuo presentano il conto alla società italiana sotto forma di servizi scarsi e scadenti, di bassa qualità della vita, di diritti negati, di aumento delle disuguaglianze.

Le ricette per frenare l'overdose da gioco le abbiamo sotto mano. Oltre alle leggi serve anche un cambiamento di mentalità, un approccio culturale diverso. Il percorso di guarigione per la società non sarà né semplice, né immediato, ma i benefici per il Paese nel lungo periodo supereranno di gran lunga i sacrifici iniziali. È ora di investire nella possibilità di cambiare. Perché questo gioco non vale la candela.

Note

1. Cifre ufficiali del Libro Blu dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, pubblicazione annuale che riporta i dati principali - Raccolta, Spesa, vincite, incassi erariali - sul mercato del gioco d'azzardo
2. Mettiamoci in gioco, I costi sociali dell'azzardo, 2012
3. ISS, Indagine sulle caratteristiche dei servizi e delle strutture per il trattamento da DGA, 2017
4. Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, Libro Blu, 2016
5. Analisi delle statistiche fiscali relative alla dichiarazione 2016 diffuse dal Ministero dell'Economia e delle Finanze
6. Dati del servizio Politiche Territoriali della UIL, 2017
7. Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, Libro Blu 2016, pp.91
8. Confronto tra i dati dell'Agenzia Dogane e Monopoli, del Rapporto H2 Gambling Capital e della Gambling Commission UK, relativi al 2015
9. Comm. d'inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere, Relazione sulle infiltrazioni mafiose nel gioco lecito e illecito, Relatore Sen. Stefano Vaccari, Atti Parlamentari, Doc. XXIII N. 18, approvata il 6 luglio 2016, pp. 8-9
10. Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, Libro Blu 2016, pp.77
11. I punti vendita di gioco sui territori: sale bingo, sale da gioco, agenzie di scommesse, etc.
12. Dati di Sistema Gioco Italia, federazione di filiera dell'industria del gioco e dell'intrattenimento, 2016
13. Camera.it, La tassazione sui giochi, tabella aggiornata al 1° febbraio 2016
14. Per le AWP tale aliquota è cresciuta negli ultimi anni dall'11.8% del 2013 al 19% del 2017. Nello stesso periodo le VLT sono passate dal 4 al 6%
15. Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, Libro Blu, pp.91
16. Studio del sito specializzato Agimeg su dati Nielsen, 2017
17. La legge di Stabilità 2016 - n.208 del 2015 - vieta la pubblicità dei giochi con vincita in denaro nelle trasmissioni radiofoniche e televisive "generaliste" - dalle ore 7 alle ore 22 - e in quelle indirizzate prevalentemente ad un pubblico di minori. Sono esclusi dal divieto i media specializzati individuati dal decreto ministeriale pubblicato nella Gazzetta Ufficiale dell'8 agosto 2016: le tv a pagamento, le radio, le tv locali ed i canali tematici sulle piattaforme a pagamento.
18. Francesco Devescovi, Continua la crisi dei canali generalisti, ilfattoquotidiano.it del 15 dicembre 2015
19. ISS, Indagine sulle caratteristiche dei servizi e delle strutture per il trattamento da DGA, 2017
20. Dipartimento Politiche Antidroga, Relazione Annuale al Parlamento sui dati relativi allo stato delle tossicodipendenze in Italia, Atti Parlamentari, Doc XXX n.4, comunicata alla Presidenza del Consiglio dei Ministri il 6 dicembre 2016
21. Il gioco passivo coinvolge, per ogni giocatore, tra le 5 e le 7 persone: mogli e mariti, figli e genitori, colleghi e datori di lavoro. Il dato citato si ottiene moltiplicando per 7 la stima dei giocatori patologici in Italia
22. Valeria Pacelli, Capitale corrotta e infetta da molte e diverse cosche, Il Fatto Quotidiano 30 luglio 2017
23. Commissione d'inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere, Relazione sulle infiltrazioni mafiose nel gioco lecito e illecito, Op. cit., pp. 30-31. Sui rischi concreti del riciclaggio di denaro di provenienza illecita nel settore del gioco d'azzardo si è espressa anche la Banca d'Italia nel suo ultimo Rapporto annuale dell'Unità di informazione finanziaria, presentato a maggio 2017 e reperibile sul sito dell'istituzione
24. Consulta Nazionale Antiusura, Il gioco d'azzardo e le sue conseguenze sulla società italiana, 2014, pp. 50
25. L'inserimento del DGA nei LEA era già stato promosso dal cd. "decreto Balduzzi" del 2012. Sono entrati in vigore dopo l'approvazione della legge n.208 del 2015
26. Il Governo punta a ridurre di un terzo il numero di AWP installate, entro il primo semestre del 2018. Nel 2016 le slot attive sono diminuite del 2,6%, passando da 418.210 a 407.323.

IL SISTEMA DEL GIOCO D'AZZARDO IN ITALIA

Caratteristiche e analisi costi-benefici

di Leonardo Becchetti, docente di Economia politica all'Università di Roma Tor Vergata e Gabriele Mandolesi, studente LUMSA

L'architettura del gioco d'azzardo in Italia

La scelta di legalizzare il gioco d'azzardo in Italia ha avuto due motivazioni ufficiali: contrastare il gioco illegale e - allo stesso tempo - reperire risorse per l'Erario gestendo quello legale. Se tali obiettivi siano stati conseguiti o meno nel corso degli anni è questione da dibattere altrove: qui è importante capire invece la struttura del sistema e in che modo lo Stato utilizzi l'azzardo come leva fiscale.

Nel momento in cui è iniziato il processo di "emersione" del gioco illegale, la discutibile scelta dei governi che si sono succeduti è stata quella di utilizzare lo strumento delle concessioni: non è perciò lo Stato che gestisce direttamente il gioco d'azzardo, ma - attraverso AAMS, l'Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato - concede a soggetti privati la gestione del settore secondo regole previste dalle concessioni stesse, mantenendo per sé l'attività di controllo e vigilanza. Un esempio: i Monopoli di Stato ogni nove anni pubblicano il bando di gara per la vendita e la distribuzione dei Gratta e Vinci: la Società che si aggiudica la gara sarà responsabile della gestione del settore, dovendo garantire allo Stato la sua quota di utile erariale.

Se ne evince che il primo responsabile per l'eccessiva espansione dell'azzardo in Italia è lo Stato stesso, dal momento che ogni Gratta e Vinci, ogni Slot machine, ogni punto scommesse od ogni estrazione del Lotto esiste in quanto, a monte, una concessione pubblica ha autorizzato quella vendita di azzardo. Compresa l'architettura del sistema, si capisce facilmente come questo abbia creato un cortocircuito: i profitti e i fatturati delle aziende concessionarie sono elevatissimi e crescono in proporzione alla crescita di consumo di azzardo. La gestione privata del settore porta quindi a una naturale incentivazione del "gioco"; tornare indietro è assai difficile, dal momento che servirebbe una politica molto forte per affrontare le 13 maggiori aziende concessionarie, che di fatto sono grandi multinazionali con una forte capacità di lobby: basti pensare che IGT¹ - ex Lottomatica - è l'azienda di gaming leader nel mondo. Se a questo aggiungiamo che lo Stato è diventato oramai dipendente dalle entrate annuali del *gaming*, il cerchio si chiude.

Prendendo in considerazione il periodo 2006-2016, il valore complessivo della raccolta è passato dai 34,7 miliardi di Euro ai 96 miliardi del 2016, anno record per il settore che ha proseguito la sua crescita ricominciata nel 2015 dopo due anni di relativa flessione tra il 2013 e il 2014. L'utile erariale è passato dai 6,7 miliardi del 2006 agli oltre 10 miliardi del 2016. È evidente quindi come l'incentivazione del gioco d'azzardo negli ultimi 10 anni sia stata guidata, tra le altre cose, anche dalla facilità per lo Stato di fare cassa. L'incidenza delle entrate erariali sul totale della raccolta è invece diminuito, passando dal 19% all'11%: in poche parole ad un aumento delle giocate non si è verificato un aumento proporzionale delle entrate per lo Stato. Il motivo principale di questo fenomeno è dovuto all'aumento del payout e, poiché le vincite sono a carico dello Stato, un aumento della percentuale di vincita stabilita per legge significa un'erosione dell'utile erariale.

L'analisi costi-benefici dell'azzardo

La convenienza per le casse pubbliche è una delle motivazioni principali che limitano il contrasto all'azzardo da parte dell'amministrazione centrale e del governo. Il calcolo si basa sulle en-

trate fiscali provenienti dall'azzardo: come è noto sul lordo delle cifre giocate ogni anno in Italia si applica un'aliquota media di circa il 10%, riferibile alle tipologie di gioco che raccolgono il maggior numero di puntate. Ma un calcolo di questo tipo non tiene conto né del costo-opportunità della spesa in azzardo della popolazione né dei costi sociali connessi a tale scelta. Analizzeremo pertanto il vero "conto profitti e perdite" per lo Stato, partendo all'inizio da una definizione ristretta che guarda soltanto alle voci strettamente monetarie per passare poi ad una definizione allargata di benessere che consideri le conseguenze più vaste dell'azzardo.

Guardando solo ai costi monetari è evidente che i soldi spesi in azzardo sono sottratti ad altre destinazioni. In media i cittadini recuperano circa l'80% di quelle somme in premi mentre il 20% viene perso. Quel 20% sarebbe stato speso in consumi che hanno un prelievo - fatta la media - superiore, visto che le tre aliquote IVA sui beni di consumo (4% su una piccola parte, 10% e 22% sugli altri) determinano in media un'aliquota più alta di circa 2 punti percentuali. L'azzardo determina dunque una perdita di prelievo fiscale di circa 400 milioni che va sottratta ai benefici per lo Stato. Definiremo questa la perdita netta per gioco d'azzardo. Una seconda voce economica quantificabile è quella delle spese sanitarie per contrastare la piaga dell'azzardo, calcolabile sulla base del costo dei LEA per i giocatori dipendenti in cura presso le strutture pubbliche.

Ci sono poi gli effetti dell'azzardo sulla vita economica dei giocatori. Una parte di loro, a causa della dipendenza da gioco, perde la sua capacità di essere produttiva ed entra in una spirale di sovra-indebitamento e usura. Andrebbe dunque calcolato il valore monetario di quest'effetto. Nell'insieme le voci dei costi dell'azzardo vengono stimati in 5-6 miliardi di euro, tra costi sanitari e crollo della capacità lavorativa.²

Al di là di queste voci strettamente economiche, ve ne sono altre meno facilmente quantificabili ma determinanti. Un altro elemento da considerare è l'impatto sull'investimento in capitale umano dei giovani che, come sappiamo, è essenziale da moltissimi punti di vista (rendimenti, scolarizzazione, produttività,

salari futuri percepiti e aspettativa di vita). Si tratta di un effetto negativo che purtroppo si spalma su di un'ampia platea di giovani. Uno studio del CNR di Pisa³ ci ricorda che il 42% dei giovani tra i 15 e i 19 anni nel 2015 ha giocato d'azzardo. Se ipotizziamo - prudenzialmente - che l'azzardo riduca la pensione a investire in se stessi di almeno 10.000 ragazzi, possiamo quantificare l'impatto negativo di questa decisione sulle loro prospettive di reddito futuro, di capitale sociale e di aspettativa media di vita. E sui minori introiti per le finanze pubbliche derivanti dalla perdita di produttività di questi giovani. La persona vittima di dipendenza dall'azzardo finisce inoltre per creare una pressione economica sul proprio nucleo familiare che mette in crisi la propria vita di relazione.

Gli studi sulle determinanti della soddisfazione di vita indicano che la qualità di relazioni è un aspetto fondamentale. È in principio possibile calcolare proprio attraverso i dati che provengono da questi studi il costo di una perdita di relazioni, mettendo a rapporto i coefficienti d'impatto del reddito e della qualità di relazioni sulla soddisfazione di vita - metodo delle "variazioni compensative" - calcolando quanto costa in termini economici la perdita di una relazione. Ed è possibile in questo modo valutare in equivalente monetario la perdita derivante dall'effetto negativo che l'azzardo ha sulla vita di relazioni.

Un'altra voce fondamentale, da calcolare come effetto dell'azzardo, è quella della povertà di senso della vita, che sta assumendo un'importanza crescente negli studi socioeconomici. È evidente che la scelta dell'azzardo è effetto ma anche causa di un impoverimento di senso della vita dove la "fortuna" (ricchezza) della stessa non è misurata dalla propria generatività, ovvero dalla capacità di impiegare i propri talenti e competenze per incidere positivamente sulla vita propria e degli altri. Sappiamo infatti oggi che la povertà di senso - misurata attraverso domande di questionario in numerose indagini degli istituti di statistica nazionali - è un vero e proprio fattore di rischio per la salute. In uno studio realizzato con Maria Bachelet e Fabio Pisani su un campione di decine di migliaia di cittadini europei over 50 abbiamo verificato che, al netto di tutte le altre variabili di controllo che incidono

sulla salute (stili di vita, patologie accertate, reddito, livello d'istruzione) la povertà di senso della vita ha un impatto aggiuntivo sulla mortalità di circa il 4 per mille all'anno.⁴

In conclusione è possibile riassumere nella tabella riportata qui sotto una prima valutazione di massima dei costi dell'azzardo. La semplicistica valutazione con il segno positivo di circa 9 miliardi, effettuata da chi considera solamente i ricavi da imposta del governo per il gioco d'azzardo, scompare ad un'analisi più approfondita.

	Finanza pubblica	BES Benessere equo e sostenibile
Differenziale di introito fiscale tra spesa in azzardo e spesa in consumi	- 400 milioni	- 6 miliardi
Costi socio sanitari e di perdita della capacità lavorativa	(una quota dei 6 miliardi in meno)	Equivalento monetario del minore investimento in istruzione
Minore investimento in capitale umano dei giovani	(una quota si trasforma in minori entrate fiscali)	Equivalento monetario della perdita di beni relazionali
Perdita di beni relazionali		Equivalento monetario dell'impatto sulla mortalità
Impoverimento del senso della vita	(una quota si trasforma in maggiore spesa sanitaria)	

La sola valutazione controfattuale dell'impatto sulle casse pubbliche dei mancati consumi porta immediatamente per il differenziale di IVA ad una perdita netta di circa 400 milioni. Ad essa dobbiamo aggiungere i costi socio-sanitari stimati in circa 5-6 miliardi.

Tra i costi socio-sanitari sarà necessaria in futuro una valutazione d'impatto più approfondita in grado di stimare alcune voci, oggi trascurate e sottostimate. Tra queste, il mancato investimento in capitale umano dei giovani, il costo in termini di salute derivante dall'impoverimento del senso della vita per i giocatori e la perdita di beni relazionali da parte degli stessi. Il problema per queste ultime tre voci sta nell'imputazione dell'effetto che l'azzardo e dipendenza producono su di esse. Stime molto prudenti ci inducono comunque a ritenere che l'impatto di queste tre ulteriori voci sia sensibile e vada ad aggiungersi al saldo calcolato con le prime due.

Questo se consideriamo soltanto un'analisi costi-benefici e non invece il potenziale che l'investimento dei soldi spesi in azzardo potrebbe generare se indirizzato verso voci più virtuose e redditizie. Gli italiani puntano nel settore dell'azzardo oltre 96 miliardi di euro all'anno. Se questi soldi fossero depositati in un fondo di garanzia per il credito agli investimenti, con un moltiplicatore standard di uno a quindici, potrebbero alimentare investimenti per 1.460 miliardi di euro (l'87% del Pil).

Perché la frontiera della scienza economica è contro l'azzardo e la sua pubblicità ingannevole

La rivoluzione comportamentale della scienza economica sta cambiando lentamente il paradigma a cui siamo abituati e che ha influenzato profondamente, anche a nostra insaputa, le nostre vite. La maggiore integrazione tra economia, sociologia e psicologia sta portando sempre più la "ricerca di frontiera" ad abbandonare l'idea dell'individuo come essere perfettamente razionale, sempre nel pieno controllo delle proprie emozioni e orientato a massimizzare la propria utilità/felicità attraverso le proprie scelte di consumo.

Il Premio Nobel George Akerlof, in un recentissimo volume con Robert Shiller - l'economista che più aveva saputo anticipare l'approssimarsi della crisi finanziaria globale - sottolinea come gli individui siano spesso catturati dalle proprie emozioni e alla ricerca di un senso che dia ordine alla complessità che li circonda, li aiuti ad interpretarla e dia un significato al loro agire.

Questa ricerca è molto spesso superficiale, emotiva e soggetta alla cattura di narrative che non sempre possiamo giudicare come orientate al bene comune. Il libro⁵ ha un titolo molto duro *Phishing for fools* che tradurremmo liberamente in “truffare gli sprovveduti”. In sostanza gli autori sottolineano che il mercato è alla ricerca di occasioni profittevoli e se queste possono essere colte attraverso narrative ingannevoli non perderà l’opportunità di farlo. Parlando del suo volume durante l’assemblea mondiale degli economisti a Città del Messico, Akerlof ha citato come casi specifici quello dell’azzardo e della salute. La pubblicità costruisce delle narrative a forte impatto emotivo che ingannano chi è meno in grado di contrastarle con robusti anticorpi culturali e ci conduce ad esiti che non vorremmo, come quello dell’insicurezza o del dissesto finanziario o della cattiva salute fisica. Aggiungiamo noi che le occasioni più profittevoli sono proprio quelle che conducono alle dipendenze perché dietro una dipendenza c’è una domanda che diventa inelastica al prezzo, quanto di meglio per chi vuole fare profitti.

Viviamo un’epoca in cui le narrazioni sbagliate che appagano in modo superficiale la domanda di senso di coloro che hanno meno strumenti per resistere agli inganni sono molteplici e fantasiose. E finiscono per creare delle vere e proprie sette che si rifugiano nel nido protettivo di una rete di relazioni di “adepti” che condividono la stessa visione distorta. Fino a negare, quando sono di fronte ad essa, l’evidenza di dati di fatto che indicano una realtà diversa. Bellissima da questo punto di vista una recente copertina dell’*Economist* che raffigura un uomo con la testa legata al terreno da robuste funi e dal titolo “perché la verità non cambia le nostre opinioni”.

Se il mondo in cui viviamo è popolato da individui con la scimmia delle proprie emozioni e credenze sulle spalle, spesso attratti da narrative sbagliate, e non da soggetti razionali in perfetto controllo di sé, cambiano completamente le politiche e le ricette per costruire un mondo migliore. Il primo imperativo culturale diventa quello di contrastare le narrative sbagliate. E il divieto di pubblicità ingannevoli ne diventa parte fondamentale. Evidenti le conseguenze di quest’analisi sul fronte del contrasto

alle dipendenze. In un mondo di soggetti razionali e perfettamente formati l'antiproibizionismo appare la ricetta migliore perché contrasta i proventi dei traffici illegali e non ha conseguenze su individui perfettamente in controllo di sé. Nella prospettiva dell'economia comportamentale la risposta ottimale delle politiche è completamente diversa. E, nel caso dell'azzardo, essa ci chiede di proibire ogni pubblicità che finisce oggi inevitabilmente per costruire una narrativa statisticamente distorta sulle probabilità di realizzare una fortuna al gioco e anche sugli effetti che tale evento assolutamente improbabile potrebbe avere sulla propria felicità. Andando più a fondo, la direzione di marcia delle politiche sociali per il bene comune deve essere quella di offrire ai cittadini occasioni di formazione continua e di discernimento per aiutarli a scegliere narrative non ingannevoli e più generative. E l'indicatore di benessere fondamentale verso cui orientare la direzione di marcia diventa quello della ricchezza di senso della vita - felicità eudaimonica - ormai misurato da quasi tutti gli istituti di statistica a livello nazionale che diventa cartina di tornasole per comprendere nel lungo periodo se gli individui sono riusciti a costruire una struttura di senso realmente ricca e generativa. Le narrative distorte attraggono infatti nel breve termine ma hanno quasi sempre un retrogusto amaro che non tarda a manifestarsi. Generando quella povertà di senso, ma spesso anche di salute e di denaro, che ricerche recenti hanno dimostrato non solo incidere negativamente sulla qualità della nostra esistenza ma essere anche un fattore di rischio per la vita umana.

Note

1. International Game Technology è un operatore internazionale di lotterie e scommesse

2. Marco Dari Mattiacci, 2017, Quaderno della Fondazione Tertio Millennio intitolato "La dea bendata. Viaggio nella società dell'azzardo"

3. A cura dell'Istituto di fisiologia clinica del CNR di Pisa, presentato nel novembre 2016

4. Bachelet, M., Becchetti L. Pisani F., 2016, Eudaimonic happiness as a leading health indicator, Aiccon working paper n. 150

5. Akerlof, G.A. and Shiller, R.J., 2015, Phishing for Phools: The Economics of Manipulation and Deception, published by Princeton University, "Ci prendono per fessi. L'economia della manipolazione e dell'inganno" (Mondadori).

LA LEGISLAZIONE SUL GIOCO D'AZZARDO

Un quadro in evoluzione

di Giulio Marotta, Responsabile dell'Osservatorio Parlamentare di Avviso Pubblico

Introduzione

La normativa italiana sul gioco d'azzardo si caratterizza per una pluralità di provvedimenti approvati da Parlamento e Governo - e quindi validi per tutto il Paese - e da singole Regioni e Comuni, con riferimento al loro territorio; molta importanza, ai fini dell'interpretazione delle norme, rivestono le decisioni assunte dalla Corte costituzionale e dalla Giustizia amministrativa. Si tratta pertanto di un ordinamento molto complesso, tuttora in evoluzione, di cui sintetizziamo gli aspetti principali.

La legislazione nazionale

Manca una legislazione organica sul gioco d'azzardo; si registrano invece 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 distingue i giochi vietati da quelli consentiti; per questi ultimi occorre ottenere un'apposita concessione o autorizzazione, così come previsto anche dalla normativa comunitaria.

Nel corso degli ultimi anni si può notare una maggiore attenzione alle misure specifiche di contrasto alla dipendenza da gioco. Ad esempio, con il decreto legge n. 158 del 2012 (il c.d. decreto Balduzzi) e la legge n. 208 del 2015 le prestazioni di prevenzione, cura e riabilitazione rivolte alle persone affette da gioco d'azzardo patologico sono state inserite nei Livelli essenziali di assistenza, stanziando nuove risorse per il Servizio sanitario nazionale. È previsto un contenimento dei messaggi pubblicitari di giochi con vincite in denaro nelle trasmissioni televisive e radiofoniche, nonché durante le rappresentazioni teatrali o cinematografiche e si stabiliscono nuove regole sul loro contenuto (divieto dei messaggi che incitano al gioco o ne esaltano la sua pratica, che hanno al loro interno dei minori o che non avvertono del rischio di dipendenza dalla pratica del gioco). È stato istituito anche l'Osservatorio sul gioco d'azzardo, oggi incardinato presso il ministero della Salute ai sensi della legge n. 190 del 2014. Il decreto Balduzzi ha introdotto per la prima volta il c.d. "distanziometro" delle sale da gioco rispetto ad alcuni "luoghi sensibili" come scuole, strutture sanitarie e ospedaliere, luoghi di culto, centri socio-ricreativi e sportivi, anche se il relativo decreto ministeriale non è stato mai pubblicato. Con la legge n. 208 del 2015, sopra citata, sono introdotte anche norme per sanzionare l'impiego dei c.d. totem ed avviare un processo di contenimento del numero delle slot machine, che è stato concretamente attivato solo con la legge n. 96 del 2017. È infine attribuito alla Conferenza unificata Stato Autonomie locali il compito di dettare Linee guida sulle caratteristiche dei punti di vendita ove si svolge il gioco pubblico e la loro ricollocazione territoriale.¹

I provvedimenti adottati a livello regionale e locale

17 Regioni, accanto alle misure contenute nei piani sanitari, hanno già approvato specifici provvedimenti volti a prevenire la diffusione dei fenomeni di dipendenza dal gioco. In attuazione di tali norme - e talvolta in assenza di esse o prima della loro approvazione - in moltissimi enti locali sono stati adottati regolamenti del consiglio comunale ovvero ordinanze del sindaco. Contro tali provvedimenti sono stati presentati numerosissimi

ricorsi ai giudici amministrativi, dando luogo ad un elevatissimo contenzioso; in seguito ad alcune importanti sentenze della Corte Costituzionale² è stata affermata più volte la piena legittimità degli interventi adottati da Regioni e Comuni con riferimento sia alla costituzione che ai principi comunitari. In particolare, la Corte costituzionale ha motivato la legittimità di tali misure di contenimento della DGA in quanto non si avrebbe alcuna “invasione” della competenza esclusiva dello Stato in materia di “ordine pubblico e sicurezza”. Gli interventi in esame infatti non sono finalizzati a “contrastare il gioco illegale, né a disciplinare direttamente le modalità di installazione e di utilizzo degli apparecchi da gioco leciti e nemmeno a individuare i giochi leciti”, ma trovano invece il loro 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’alcoolismo”.

Gli interventi in materia possono altresì giustificarsi anche con motivazioni “attinenti al governo del territorio, sotto i profili della salvaguardia del contesto urbano e dell’ordinata viabilità, oltre che al contenimento dell’inquinamento acustico”. Non si determina perciò alcuna sovrapposizione con le attribuzioni del questore circa il rilascio della licenza di pubblica sicurezza, che rivestono invece profili attinenti al concreto pericolo di fatti penalmente illeciti o di turbativa dell’ordine pubblico.

I ricorsi avverso i provvedimenti adottati dagli enti locali sono ora generalmente respinti da TAR e Consiglio di Stato, anche se singoli atti sono dichiarati illegittimi in ragione di un’istruttoria carente sulle dimensioni del fenomeno del DGA nel territorio interessato o dell’apposizione di vincoli troppo marcati all’iniziativa economica in questo comparto, ovvero per avere travalicato i principi posti dalla legislazione regionale di riferimento.

Si è così realizzato in gran parte del territorio nazionale un sistema di regole e prescrizioni, molto efficaci per contenere l'offerta e la domanda di gioco d'azzardo, che qui di seguito vengono sintetizzate.

La ricollocazione sul territorio delle sale da gioco

Molte Regioni hanno dato innanzitutto concreta attuazione all'istituto del "distanziometro" per il quale non è stato mai approvato il decreto ministeriale che doveva disciplinarne l'uso. Alcune leggi regionali e provinciali (ad esempio Abruzzo, Lazio, Liguria, Piemonte, P.A. di Bolzano) prevedono una distanza minima di 300 metri dai "luoghi sensibili"³; le leggi della Provincia Autonoma di Trento e del Piemonte autorizzano i Comuni a vietare l'installazione di slot machine in alcune aree circoscritte per motivi legati alla sicurezza urbana, alla qualità del contesto urbano, alla viabilità e all'inquinamento acustico; mentre la legge della P.A. di Bolzano autorizza la Giunta ad individuare ulteriori "luoghi sensibili" presso i quali non possono essere aperte sale da gioco (analoga facoltà è attribuita ai comuni dalla normativa di Liguria, Basilicata, Lombardia, Puglia, Toscana, Umbria, Val d'Aosta, Friuli Venezia Giulia e P.A. di Trento).

In attuazione di tale previsione, ad esempio, il regolamento del Comune di Genova inserisce tra i luoghi sensibili le "attrezzature balneari e spiagge", nonché i "giardini, parchi e spazi pubblici attrezzati e altri spazi verdi pubblici attrezzati" ed è anche introdotto il divieto di aprire agenzie per la raccolta di scommesse, sale VLT e di installare giochi con vincita in denaro nel raggio di 100 metri da "sportelli bancari, postali o bancomat" e da "agenzie di prestiti di pegno o attività in cui si eserciti l'acquisto di oro, argento od oggetti preziosi". E la legge della Puglia estende l'applicazione dei vincoli previsti per le sale con slot machine ad "ogni altra tipologia di offerta di gioco con vincita in denaro" (ricomprendendo così anche le sale per la raccolta delle scommesse, come consente anche la legge della Toscana).

Proprio a tale riguardo la Corte costituzionale ha giudicato infondata la questione di costituzionalità esprimendosi sulla legge Puglia, ribadendo che la mancata definizione a livello nazio-

nale di regole valide per tutte le regioni - come quelle previste dal decreto legge Balduzzi o dalla legge di stabilità per il 2016 - non può costituire un ostacolo all'approvazione di norme specifiche a livello regionale sulle distanze minime dai luoghi sensibili. Vanno peraltro segnalate le sentenze dei giudici amministrativi che hanno considerato illegittimi i provvedimenti adottati dalle amministrazioni comunali quando l'estensione dei luoghi sensibili, anche se prevista dalla legge regionale o provinciale di riferimento, preclude di fatto - o comunque rende estremamente difficile - l'apertura di sale giochi nell'intero territorio.

Recentemente il Consiglio di Stato, in sede di riesame di alcune decisioni del Tar Bolzano, ha deciso di richiedere una perizia tecnica sugli effetti della normativa della provincia di Bolzano sul segmento di mercato delle sale da gioco e sul comportamento dei giocatori.

Per completare il quadro vanno ricordati i provvedimenti volti a indirizzare l'apertura delle sale al di fuori del centro storico (come il regolamento dei Comuni di Napoli e di Forte dei Marmi) ovvero nelle aree non residenziali. Appare importante, da questo punto di vista, la previsione della legge della Regione Emilia Romagna in base alla quale i Comuni possono dettare, nel rispetto delle pianificazioni di cui al decreto legge Balduzzi, "previsioni urbanistico-territoriali in ordine alla localizzazione delle sale da gioco" nonché "disciplinare, nell'ambito dei propri strumenti di pianificazione [...] gli elementi architettonici, strutturali e dimensionali delle sale da gioco e delle relative pertinenze". In attuazione di tale normativa vanno citate, tra le altre, l'esperienza del Comune di Reggio Emilia (volta a rafforzare la programmazione territoriale delle sale da gioco ed attivare un sistema di controlli sul rispetto delle prescrizioni urbanistiche) nonché le limitazioni alle sale da gioco disposte dal Comune di Spilamberto (Modena). Va infine ricordata la scelta di alcune Amministrazioni (ad esempio i comuni di Genova, Napoli e Cremona) di precludere l'utilizzo di immobili di proprietà del Comune. Il regolamento di polizia locale del Comune di Pavia prevede che sale giochi e sale scommesse non possono essere ubicate in edifici vincolati ai sensi del Codice dei beni culturali e del paesaggio.

Le limitazioni degli orari

Una seconda tipologia di intervento, oggi diffusissima, riguarda le limitazioni orarie all'apertura delle sale da gioco decise dalle singole amministrazioni comunali con regolamento o con ordinanza del Sindaco ex art. 50, comma 7, del d.lgs. n. 267/2000 - anche tramite l'ulteriore limite degli orari di accensione e spegnimento dei video-giochi e slot-machine - al fine di contenere l'utilizzo degli apparecchi da gioco, soprattutto da parte dei giovani, e prevenire così la diffusione del fenomeno del gioco compulsivo. Talvolta tale misura è adottata d'intesa tra le Amministrazioni limitrofe proprio al fine di evitare discipline differenziate nelle stesse aree territoriali.⁴

Vanno registrate le numerose sentenze che affermano la piena legittimità di tali interventi. Secondo il Consiglio di Stato le misure in questione sono riferibili alla tutela del benessere psico-fisico dei soggetti maggiormente vulnerabili e della quiete pubblica, sulla base di una puntuale analisi della presenza nel territorio di giocatori d'azzardo problematici e patologici. Il Consiglio sottolinea inoltre che i poteri del sindaco di regolarizzazione degli orari degli esercizi commerciali ex art. 50, comma 7, riguardino anche le sale gioco e i luoghi in cui siano installati apparecchi di gioco lecito. Alcuni provvedimenti sono stati peraltro annullati dal giudice amministrativo perché è stata ritenuta sproporzionata la limitazione della riduzione dell'orario al di sotto delle 8 ore giornaliere. Di recente, il regolamento del Comune di Bergamo del giugno 2016 ha applicato le stesse fasce orarie anche per quel che concerne la vendita dei biglietti delle lotterie istantanee su piattaforma virtuale e/o con tagliando cartaceo (Gratta e Vinci, 10 e lotto etc.).

Nella stessa direzione si pone il regolamento del Comune di Spresiano (Treviso) che si applica anche alla raccolta delle scommesse e a tutti i giochi leciti con vincita in denaro. Che si tratti di un aspetto non secondario lo conferma anche l'iniziativa della Regione Emilia Romagna volta a proibire espressamente la vendita di biglietti Gratta e Vinci e lotterie istantanee all'interno delle aree di vendita (edicole o bar), degli ospedali, similmente a quanto avviene per i prodotti alcolici e il tabacco.

Molti dei provvedimenti in materia prevedono pene pecuniarie in caso di mancato rispetto della normativa; in caso di ripetute violazioni, è prevista talora anche la sospensione dell'attività o, nei casi più gravi, la decadenza dell'autorizzazione.

I requisiti dei locali

La legge della Regione Lombardia attribuisce ai Comuni, nell'ambito della programmazione generale delle attività commerciali, anche la definizione delle prescrizioni cui devono uniformarsi gli esercizi autorizzati all'installazione di apparecchi per il gioco d'azzardo lecito e i locali destinati a sala da gioco, al fine di garantire il rispetto di alcune condizioni generali di sostenibilità ambientale, sociale e di viabilità, tenendo conto delle caratteristiche urbanistiche e di destinazione d'uso dei locali, dei fattori di mobilità, traffico, inquinamento acustico e ambientale, aree verdi, parcheggi etc. La legge della Basilicata prevede che i Comuni disciplinino, nell'ambito dei propri strumenti di pianificazione, gli elementi architettonici, strutturali e dimensionali delle sale da gioco e delle relative pertinenze, sempre nell'ottica del contrasto del gioco patologico. Disposizioni analoghe sono contenute nelle leggi della Puglia e dell'Emilia Romagna. In attuazione di tali provvedimenti, alcune Amministrazioni locali hanno approvato disposizioni volte a precisare le caratteristiche dei locali da destinare a sale giochi e scommesse e la loro ubicazione, al fine di garantire il rispetto delle norme in materia di inquinamento acustico, barriere architettoniche, sorvegliabilità dei locali e di valutarne l'impatto sulla viabilità.

La legge della Regione Piemonte e alcuni regolamenti proibiscono inoltre l'oscuramento delle vetrine, al fine di evitare che il giocatore sia completamente separato dall'ambiente circostante. Anche per tali fattispecie si registrano sentenze dei giudici amministrativi che hanno respinto i ricorsi presentati con riferimento, ad esempio, ai provvedimenti di chiusura adottati per la dimensione insufficiente dei parcheggi rispetto a quanto previsto dal regolamento comunale o per la mancata visibilità dall'esterno dei locali o alla tipologia degli arredi.

Gli incentivi per gli esercizi no slot

Molte Regioni hanno introdotto un marchio “No slot” per i circoli e gli altri luoghi di intrattenimento che scelgono di non installare nel proprio esercizio - o di disinstallare - le apparecchiature per il GDA (Gioco d’Azzardo), prevedendo forme di agevolazione e contributi: in particolare sono state approvate riduzioni dell’Irap, oppure dei tributi locali (Tari, Tasi, Imu) o, ancora, sono stati introdotti specifici contributi. Inoltre, alcuni enti locali hanno sostenuto con varie iniziative gli esercizi che rinunciano a questa significativa entrata in nome di una maggiore attenzione alle esigenze delle persone che frequentano il loro esercizio commerciale.

Le attività di prevenzione

Molta attenzione è stata posta alle attività di prevenzione. In tale ottica si è proceduto alla costituzione di Osservatori regionali sulle dipendenze con compiti di studio del gioco d’azzardo, di monitoraggio e proposta e di individuazione di buone prassi - per esempio in Basilicata, Liguria, Piemonte, Puglia, Toscana e Campania - e all’istituzione di un numero verde per le segnalazioni e le richieste di aiuto. Sono state promosse inoltre campagne di informazione ed educazione sui rischi derivanti dalla dipendenza da gioco ed iniziative di monitoraggio nelle scuole e negli altri luoghi di formazione e socializzazione e di supporto ai soggetti deboli e alle loro famiglie.⁵ Sono previsti obblighi di informazione a carico dei gestori delle sale gioco sul fenomeno del GAP e sui rischi connessi al gioco e attività di formazione del personale che lavora all’interno. Sono anche finanziati progetti presentati da enti e associazioni che svolgono attività di assistenza e sensibilizzazione sui rischi del gioco e sull’uso responsabile del denaro. Molti enti locali continuano a svolgere un’intensa attività informativa sui rischi del gioco d’azzardo, in particolare negli istituti scolastici.⁶

Le limitazioni alla pubblicità

Come detto, il Parlamento ha approvato norme che limitano i messaggi pubblicitari del gioco d’azzardo, che rimangono consentiti nelle tv a pagamento, così come è permessa la sponsoriz-

zazione diretta e indiretta del gioco d'azzardo. Anche Regioni ed enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze, hanno assunto iniziative al riguardo. Infatti, in diverse leggi regionali è disposto il divieto assoluto di qualsiasi attività pubblicitaria relativa all'apertura o all'esercizio delle sale da gioco d'azzardo lecito presso esercizi commerciali, ad esempio le leggi dell'Abruzzo e della Puglia; mentre la legge del Lazio vieta anche la concessione di spazi pubblicitari istituzionali e l'attività di comunicazione istituzionale. La Regione Lombardia ha sottoscritto un apposito protocollo con le aziende del trasporto pubblico locale per una forte limitazione della pubblicità dei giochi d'azzardo e la divulgazione del marchio "No slot". Analoga disposizione è contenuta anche nelle leggi del Friuli Venezia Giulia e del Piemonte. L'Emilia Romagna nega invece il patrocinio per gli eventi che ospitano o pubblicizzano attività che favoriscono o inducono la dipendenza dal gioco d'azzardo patologico. Mentre nel Trentino si prevede l'adozione di un codice di autoregolamentazione che limiti o vieti la diffusione di messaggi pubblicitari concernenti il gioco d'azzardo. Il consiglio della P.A. di Trento ha inoltre approvato una mozione, la n. 486 del 2016, volta ad escludere nelle campagne promozionali il logo "Trentino" e che punta ad evitare che l'immagine del territorio sia accostata a pubblicità concernenti apparecchi e sale da gioco e il gioco d'azzardo online. A livello di enti locali si segnalano, tra gli altri, il regolamento del Comune di Genova, che prevede il divieto di "esposizione esterne al locale di cartelli, manoscritti e/o proiezioni che pubblicizzano vincite temporali appena accadute o storiche", e le limitazioni alla pubblicità del gioco d'azzardo tramite affissioni disposte dal Comune di Bologna. Il Comune di Ferrara ha invece promosso un protocollo con l'azienda dei trasporti passeggeri Emilia Romagna e il Consorzio taxisti ferraresi in cui si prevede la rinuncia a mettere sui mezzi messaggi pubblicitari inerenti il gioco d'azzardo.

Le sale scommesse

Alcune Regioni hanno espressamente previsto l'applicazione della normativa di contrasto al DGA anche alle sale scommesse.⁷ In senso opposto, la legge della Lombardia applica specifica-

mente le limitazioni sulle distanze minime dai luoghi sensibili solo ai nuovi apparecchi da gioco di cui all'art. 110, commi 6 e 7 del Tulp. Anche su tale aspetto si registrano numerose pronunce dei giudici amministrativi, che sottolineano la necessità che i provvedimenti adottati dalle Amministrazioni comunali si fondino su un'espressa disposizione regionale ovvero non siano in contrasto con essa. Conseguentemente sono stati accolti ad esempio i ricorsi dei titolari quando, come nel caso del regolamento edilizio del Comune di Milano, si prevedeva l'estensione della disciplina delle distanze minime ai punti di raccolta delle scommesse, in contraddizione con quanto stabilito dalla legge della Regione Lombardia.⁸

Altri interventi

Il Friuli Venezia Giulia è intervenuto per vietare le slot machine per bambini - i c.d. *ticket redemptions* - cioè sugli apparecchi e congegni per il gioco lecito, attivabili con moneta o con gettone oppure con altri strumenti elettronici di pagamento che possono distribuire tagliandi dopo la conclusione della partita. Mentre la legge provinciale dell'Alto Adige ha previsto il divieto di installazione presso rivendite di generi di monopolio ed esercizi pubblici degli apparecchi che distribuiscono premi "sia pure sotto forma di punti spendibili online, o altri vantaggi, anche se non monetari".

L'applicazione alle licenze già in atto

In generale, la normativa approvata da Regioni ed enti locali si applica solo alle nuove licenze e quindi è finalizzata soprattutto a contrastare l'apertura di nuove sale da gioco, facendo rientrare in quest'ambito anche il rinnovo del contratto stipulato tra esercente e concessionario per l'utilizzo degli apparecchi o in casi di trasferimento di sede. Peraltro le leggi di Piemonte, Marche, Basilicata, Emilia Romagna, Trentino e Alto Adige e il regolamento del Comune di Napoli hanno previsto una progressiva applicazione delle normative restrittive anche agli esercizi precedentemente autorizzati. Sul punto i giudici amministrativi hanno sottolineato che i titolari delle sale non possono vanta-

re 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: sarà compito delle Amministrazioni competenti individuare le soluzioni più idonee a consentire quella "progressiva ricollocazione" cui fa riferimento anche il c.d. decreto Balduzzi. Anche la legge della Liguria stabilisce un termine di 5 anni affinché gli esercizi preesistenti si adeguino alla nuova normativa; peraltro, in seguito al cambio di maggioranza, la nuova giunta ha deliberato la proroga di un anno di tale termine al fine di effettuare gli opportuni approfondimenti con le aziende coinvolte.

Considerazioni conclusive

L'analisi fin qui compiuta evidenzia la complessa serie di interventi, realizzati per merito soprattutto di molte Amministrazioni regionali e locali, volti a contrastare la crescita incontrollata dell'offerta da gioco e la diffusione del gioco d'azzardo patologico nel nostro Paese. Tali interventi hanno di norma superato il vaglio di legittimità dei giudici amministrativi, sulla base dell'attuale quadro normativo: l'approvazione di principi diversi a livello nazionale, come quelli enunciati dal Governo in sede di Conferenza Unificata (vedi il capitolo seguente), produrrebbero inevitabilmente una compressione dell'autonomia di Regioni e Comuni. La definizione di regole valide per l'intero territorio nazionale, superando l'attuale frammentazione, appare auspicabile, ma solo a condizione di migliorare ulteriormente la qualità delle misure di contrasto al DGA, proprio recependo le esperienze più interessanti realizzate a livello regionale e locale.

Contestualmente, appare indispensabile recepire senza ulteriori indugi le numerose proposte avanzate dalla Commissione Parlamentare Antimafia, volte a contrastare la forte presenza delle organizzazioni criminali in questo settore e le proposte di legge da tempo presentate in Parlamento sul divieto assoluto della pubblicità, in forme analoghe a quanto previsto per i prodotti di tabacco.

Le proposte del Governo per il riordino del settore giochi: aspetti positivi e punti critici

di Angela Gregorini, vicesindaco di Pavia e responsabile di Avviso Pubblico sul tema del gioco d'azzardo

La legge n. 208 del 2015, all'interno delle norme sui giochi, prevedeva la definizione da parte della Conferenza Unificata (Conferenza Stato-città ed autonomie locali e Conferenza Stato-regioni), entro il 30 aprile 2016 "delle caratteristiche dei punti di vendita ove si raccoglie gioco pubblico, nonché i criteri per la loro distribuzione e concentrazione territoriale, al fine di garantire i migliori livelli di sicurezza per la tutela della salute, dell'ordine pubblico e della pubblica fede dei giocatori e di prevenire il rischio di accesso dei minori di età. Le intese raggiunte in sede di Conferenza Unificata sono recepite con decreto del ministro dell'Economia e delle finanze, sentite le Commissioni parlamentari competenti".

Alla data di pubblicazione del presente testo non è stata ancora raggiunta un'intesa in sede di Conferenza Unificata, in quanto le proposte del Governo, via via aggiornate per tener conto delle indicazioni di Regioni e Amministrazioni locali, non sono state da questi giudicate idonee ad affrontare in modo organico il fenomeno del gioco d'azzardo patologico. Le proposte contenute nell'ultimo documento del Governo disponibile (31 luglio 2017) possono essere così sintetizzate:

A. Offerta. Uno degli aspetti centrali riguarda la riduzione dell'offerta, che è cresciuta in modo impressionante nell'ultimo decennio. Alcune leggi regionali - ad esempio Piemonte, Marche, Liguria, Emilia Romagna - e di province autonome - Trento e Bolzano - prevedono espressamente una progressiva riduzione anche delle licenze esistenti. Rispetto a questo obiettivo il documento del Governo, che pure parla di "forte ridu-

zione dell'offerta", senza però ipotizzare alcuna diminuzione delle entrate complessive per lo Stato, prevede:

- *punti vendita*: riduzione di circa il 50% dei punti vendita complessivi, a partire da tabaccai, bar ed esercizi generalisti. Viene stabilito un numero massimo di 18mila "mini casinò"¹ in cui ricomprendere le attuali sale giochi, sale bingo, VLT, sale scommesse. Il provvedimento sembra favorire una riconversione degli attuali punti vendita in mega strutture.
- *slot machine*: anticipazione dei tempi di riduzione del 30% delle slot machine, già prevista dalla legge di stabilità per il 2016 e che dovrà avvenire entro il 30 aprile 2018: il Governo ha già dato attuazione a tale impegno con la legge n. 96 del 2017 (c.d. manovrina).
- *videolottery*: per le VLT non c'è alcuna ipotesi di riduzione. Si può presumere, con la creazione dei "mini casinò", un loro incremento e uno spostamento degli utenti verso questo tipo di apparecchiature, che sono più pericolose.

B. Collocazione nel territorio. Nella precedente versione il "distanziometro" veniva ridotto a 150 metri - molte leggi regionali prevedono 500 o 300 metri - e i "luoghi sensibili" erano molto circoscritti, indicando solo Ser.T., scuole e luoghi di culto. Nell'ultima proposta presentata dal Governo è stato eliminato qualsiasi riferimento al "distanziometro" e ai "luoghi sensibili". Saranno le Regioni a stabilire, in sede di piani urbanistici, la ripartizione nel territorio dell'elevato numero di esercizi abilitati, così come indicato nella bozza di intesa. Ciò comporterà la necessità di rivedere gran parte dei provvedimenti sinora adottati da Regioni ed Enti locali, con particolare riferimento alle disposizioni che intervengono per una drastica riduzione delle licenze in atto.

C. Requisiti dei locali. Anche in questo caso sembra prevalere una disciplina unitaria a livello nazionale, da definire a livello di Conferenza unificata, con compressione dell'autonomia comunale, esplicitata in molti provvedimenti comunali.

D. Orari. Si ipotizza un'apertura di almeno 18 ore giornaliere, da definire in modo tendenzialmente omogeneo a livello nazionale, mentre molti Comuni hanno attualmente previsto un orario di 8-10 ore giornaliere.

E. Incentivi per esercizi no slot. Nel documento non si indicano risorse per favorire la disinstallazione di apparecchiature da gioco e la riconversione dei locali; i relativi oneri resterebbero quindi a carico di Regioni ed Enti locali.

F. Caratteristiche delle macchinette. Entro il 2019 - come previsto dalla legge di stabilità per il 2016 - tutte le slot machine saranno sostituite con apparecchiature controllabili da remoto. È prevista una modifica del sistema di giocata, ad esempio la riduzione a 100 euro della puntata massima con le VLT, e l'introduzione della tessera sanitaria. Vengono adottati 12 punti proposti dall'Osservatorio per il contrasto alla diffusione del gioco d'azzardo del ministero della Salute.

G. Infiltrazioni criminalità organizzata e gioco illegale. Viene prevista in generale un'intensificazione dei controlli e della vigilanza, anche in base alla normativa antimafia e antiriciclaggio. Per alcune aree caratterizzate da maggiore presenza di criminalità organizzata è prevista la possibilità per Regioni e Comuni di concentrare l'offerta in alcuni luoghi "più sicuri" e potranno essere adottate misure straordinarie, in deroga all'intesa, non meglio definite. Il documento non fa peraltro riferimento ai tempi di recepimento in un provvedimento di legge delle proposte contenute nella Relazione della Commissione antimafia.

H. Pubblicità. Il documento si limita ad un generico rinvio alle decisioni da assumere a livello comunitario, senza far cenno alle proposte da tempo presentate in Parlamento sul divieto di pubblicità.

I. Attività di prevenzione e recupero. È previsto l'incremento delle risorse finanziarie, senza però indicare i relativi importi

L. Controlli. Il documento ipotizza una intensificazione dei controlli e delle sanzioni contro il gioco illegale, attribuendo competenze specifiche anche agli organi di polizia locale, con attribuzione dei relativi proventi ai Comuni.

M. Gioco on line. Il documento non contiene alcun riferimento ad iniziative legislative in materia.

I principali punti critici

Se l'intesa si realizzasse con i contenuti proposti dal Governo, alcuni dei principi in essa contenuti - il ridimensionamento del "distanziometro", l'ampliamento a 18 ore giornaliere dell'orario di apertura delle sale da gioco, la previsione di moltissimi "mini casinò" - si ridimensionerebbero in modo significativo i poteri di Regioni ed Enti locali e si correrebbe il rischio di vanificare molte delle misure adottate da Regioni e Comuni in questi anni. L'elencazione dei luoghi sensibili che si trova nelle leggi regionali è più o meno articolata ma quasi sempre ricomprende scuole, ospedali, case di cura e di riposo, luoghi di aggregazione e impianti sportivi, in alcuni casi si spinge ai parchi gioco e ad altri spazi pubblici. La definizione della distanza varia dai 300 metri in Abruzzo, Lazio e Liguria ai 500 di Lombardia, Piemonte, Umbria e Toscana.

Lo stesso è accaduto in materia di orari: molti Comuni hanno emesso ordinanze di limitazione degli orari che risultano essere anche molto diversificate fra loro, per rispondere alle esigenze specifiche dei territori.

L'ultima proposta del Governo, che nella precedente versione indicava in 8 ore il limite orario minimo di accensione delle slot, introduce invece un limite massimo giornaliero di interruzione di 6 ore, limitando il potere dei sindaci e rendendo di fatto possibile un utilizzo delle slot sino a 18 ore giornaliere.

Gli aspetti positivi delle proposte del Governo

Il principale aspetto positivo è senz'altro la volontà, più volte espressa e ora concretizzata, di ridurre il numero di AWP del 30%, iniziando da bar, tabacchi, alberghi, ristoranti ed esercizi commerciali. Obiettivo da realizzarsi non più in tre anni ma entro la fine del 2017. Si introduce altresì l'accesso selettivo alle sale gioco, previa identificazione dell'avventore e la giocata nelle nuove AWPR² potrà essere effettuata esclusivamente con carta nazionale dei servizi o tessera sanitaria. Si prevede la tracciabilità completa delle giocate e delle vincite anche attraverso il conferimento dei dati ai Comuni che ne facciano richiesta.

Che cosa manca

Due le omissioni significative: il richiamo al gioco on line e al divieto assoluto di pubblicità.

Molte Regioni e Comuni hanno cercato in questi anni di limitare i messaggi pubblicitari nel loro territorio, ad esempio proibendo la pubblicità sui mezzi di trasporto locale o sulle affissioni comunali, rendendosi perfettamente conto degli effetti devastanti dell'illusione alla vincita facile: la pubblicità dovrebbe essere volta semmai ad evidenziare le reali possibilità di vincita ed i rischi di dipendenza che il gioco produce. È chiaro infatti che se la pubblicità è limitata sul singolo territorio ma non a livello nazionale, dove invece assistiamo a comunicazioni massive a livello televisivo e a mezzo stampa, spesso avvalendosi di personaggi noti e amati, l'effetto del divieto locale risulta nullo. È invece indispensabile una legge nazionale che vieti in modo assoluto la pubblicità del gioco d'azzardo e le varie forme di sponsorizzazione, analogamente a quanto è stato fatto in passato per contenere l'abuso dei prodotti di tabaccheria. Con riferimento al gioco on line, il più pericoloso e usato oggi soprattutto dalle giovani generazioni, nessuna menzione da parte del Governo. Le esperienze maturate negli altri Paesi europei ci insegnano invece che una regolamentazione è possibile ed evita di esporre le categorie più deboli al rischio dipendenza.

Infine sarebbe auspicabile che venissero assunti impegni più precisi sulle misure legislative per sradicare la criminalità organizzata nel settore, recependo in pieno le proposte concrete elaborate dalla Commissione parlamentare antimafia. Inoltre occorre realizzare un'effettiva sinergia tra tutte le amministrazioni coinvolte - prefetture, questure, guardia di finanza, polizia municipale, ASL - in materia di controlli per contrastare ogni forma di illegalità e di mancato rispetto delle regole. È infine indispensabile recepire le indicazioni dell'Osservatorio sul gioco d'azzardo presso il Ministero della salute sulle caratteristiche delle slot machine e degli ambienti da gioco, al fine di ridurre la dipendenza dei giocatori.

Note contributo Giulio Marotta

1. Tuttavia, in assenza di un accordo in sede di Conferenza, tali Linee guida al momento di redazione di questa scheda non sono state ancora definite (vedi infra, paragrafo 13)

2. Vedi le sentenze nn. 300 del 2011, 220 del 2014 e, da ultimo, n. 108 del 2017

3. Nella legge del Piemonte la distanza sale a 500 metri per i comuni sopra i 5.000 abitanti; anche la legge dell'Umbria introduce la distanza di 500 metri

4. Vedi a tale proposito l'esperienza dei comuni del Miranese o dei comuni dell'area metropolitana occidentale di Torino (Pianezza, Collegno, Grugliasco, Venaria Reale, Druento, Sangano, Alpignano, Rosta)

5. La Puglia ha indetto anche una giornata dedicata al tema "contrasto alla diffusione del gioco d'azzardo" presso tutti gli istituti scolastici e universitari

6. Merita una segnalazione anche il progetto "Al lavoro non t'azzardare", promosso dal Comune di Casalecchio di Reno, finalizzato ad un'azione di prevenzione e cura all'interno dei luoghi di lavoro, di cui si parla nel capitolo 15 di questo libro

7. Vedi ad esempio le leggi di Toscana, Emilia Romagna, Puglia e Piemonte

8. Vedi la sentenza n. 2957 del 2017 del Consiglio di Stato.

Note contributo Angela Gregorini

1. Sono gli esercizi di tipo A, i cui requisiti saranno concordati in sede di Conferenza unificata, così come la loro collocazione territoriale

2. Le nuove apparecchiature, evoluzione delle AWP, useranno tecniche 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.



**PARTE
SECONDA
LE CRITICITÀ**

GIOCO D'AZZARDO E MAFIE

Come le mafie si sono inserite nel settore del GDA

di Giovanni Russo, Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo aggiunto

L'interesse della criminalità organizzata verso i giochi e le scommesse ha radici antiche, ma ha conservato la sua natura affaristica e lucrativa: l'elevato volume di danaro che ruota attorno a tale settore ha, da sempre, contribuito ad attirare le mire "imprenditoriali" delle organizzazioni mafiose, con pesanti ricadute non solo in termini di mancati incassi da parte dell'Erario dello Stato - sottratti dal gioco illegale - ma anche sul più ampio piano della sicurezza generale dell'ordinamento e dell'inquinamento del sistema economico nel suo complesso. Le ragioni di un simile interesse vanno individuate non solo nelle indubbie potenzialità del settore - in quanto produttore di grandi valori economici, attraverso un effetto "moltiplicatore" delle somme riscosse con le puntate -, ma anche nell'opportunità che lo stesso offre di riciclare e investire, senza gravi rischi, consistenti somme di denaro, provento delle altre e più tradizionali attività illecite.

D'altra parte è evidente che tale pratica illegale usufruisca di ulteriori oggettivi vantaggi: siamo di fronte ad una attività criminale non aggressiva né spoliativa o parassitaria, che viene costruita dai suoi autori e vissuta dai suoi "destinatari" come un servizio, semplicemente alternativo a quello analogo offerto legalmente

dallo Stato. Ne deriva una scarsa o nulla collaborazione con le Autorità pubbliche da parte dei cittadini ai fini del disvelamento delle condotte illecite. Ma anche quando si perviene alla individuazione dei responsabili di tali azioni criminali, la mitezza del sistema sanzionatorio vanifica qualunque azione di contrasto. La descritta remuneratività del gioco illegale, che potrebbe costituire una applicazione paradigmatica della teoria di Gary Becker¹ sulla maggiore propensione a delinquere da parte dei criminali quando hanno la percezione di un ridotto rischio di essere identificati come autori degli stessi e, di conseguenza, condannati, è tale che tutte le organizzazioni criminali - nostrane e anche straniere - investono, in modo più o meno consistente, nello specifico settore, adeguando le metodologie del loro impegno al mutare degli strumenti anche tecnologici che il progresso ha fornito alla civiltà umana.

Tuttavia è alla camorra napoletana che va attribuito, senza dubbio, il ruolo di organizzazione delinquenziale che per prima ne ha intuito le straordinarie potenzialità e che, poi, ha sistematicamente utilizzato tale attività per assicurare ai vari clan una cospicua e stabile base di finanziamento.² La connessione tra camorra e gioco d'azzardo sembra perdersi nella notte dei tempi: riferimenti ai termini "camorrista" e "biscazziere" si ritrovano di frequente già nei vocabolari dialettali napoletani dell'Ottocento. Nel Vocabolario domestico (1841) di Basilio Puoti³ il "*gamurrista*" è "colui che giuoca nelle gamorre. '*Biscaiuolo, biscazziere*' e la "*gamorra*" «è giuoco proibito dalla legge, che si fa da vili persone; ed anche il Luogo stesso dove si giuoca»». Ulteriore univoco riferimento può rinvenirsi nel lavoro del De Ritis⁴ che scrive: «in gergo dicesi camorra e camorristi i giuochi ed i giuocatori di vantaggio, quasi collegati insieme per ingannare i troppo semplici». Proprio al gioco d'azzardo si connette l'interpretazione più diffusa nel corso dell'Ottocento⁵, per cui camorra diventa sinonimo di estorsione, di riscossione di una tangente, una mazzetta, un pizzo su qualsiasi tipo di attività. "Fare camorra" identifica l'atto dell'estorsione. Marco Monnier, nel testo "La Camorra: notizie storiche raccolte e documentate" del 1863, nel definire il sodalizio campano come "estorsione organizzata", scriveva: «il

luogo ove gli affiliati entravano di diritto erano le bische più o meno autorizzate dalla Polizia... in tutte le bische era certo che vi si trovava di fronte ad essi, ritto, immobile, cogli occhi fissi sulle carte, che non abbandonava di un solo sguardo, l'inevitabile esattore, che ad ogni partita pretendeva parte della vincita: il *camorrista*... il tributo esatto dalla camorra sul giuoco era il decimo, ossia un soldo sopra dieci". In tal modo, lo scrittore dell'Ottocento arriva ad identificare l'espressione "Far la camorra" con il "prelevar un diritto arbitrario o fraudolento».

Dal controllo del gioco illegale all'infiltrazione nei circuiti legali

Il dato giudiziario degli ultimi anni restituisce un'immagine della criminalità mafiosa a forte vocazione imprenditoriale, mostrandone l'estrema capacità di adeguare le modalità di azione criminale all'evoluzione del mercato. E così, la criminalità organizzata continua a gestire le bische clandestine - tradizionali o di nuova generazione - caratterizzate non più da sudicie carte da gioco o da consuete cartelle per le estrazioni, bensì da moderni computer connessi ad internet per la fruizione dei casinò on line, a organizzare il toto nero o il lotto clandestino. Né disdegna le grandi opportunità offerte dal gioco legale - soprattutto attraverso il controllo di società, sale da gioco e punti scommessa, intestati a soggetti che quasi sempre si rivelano meri prestanome e all'interno dei quali, accanto alle attività legali, vengono esercitati anche giochi clandestini - riuscendo a trarre ingenti profitti anche da tutte le attività collaterali al settore, quali la percezione di interessi sui prestiti elargiti ai giocatori che hanno bisogno di contanti per proseguire nella loro spesso compulsiva attività. Il vizioso circuito (legale/illegale) che ne deriva è paradossale: da un lato la criminalità propone i propri prodotti illegali, pronta ad aggiornarli - nell'ambito di ben congegnati *business plan* - al fine di raggiungere un sempre crescente numero di clienti; dall'altro lato lo Stato cerca di arginare tale induzione criminale al gioco d'azzardo clandestino attraverso la legalizzazione dei "prodotti" di gioco pubblico d'azzardo più semplici, affinché la concorrenza del "gioco sicuro" sottragga clienti al gioco illegale.

Così facendo, però, finisce per ampliare la platea dei potenziali soggetti interessati al gioco *tout court*, determinando un reclutamento di massa verso tale settore.

Ma i gruppi mafiosi raramente abbandonano un mercato profittevole, tranne i casi in cui intravedano l'insorgere di rischi ovvero individuino comparti più vantaggiosi: a tutt'oggi il comparto del gioco (legale e illegale) mantiene un suo forte *appeal* agli occhi della criminalità organizzata. Negli ultimi tempi, difatti, le mafie nostrane si sono concentrate nei settori più lucrosi del gioco, quali la gestione e l'alterazione degli apparecchi da intrattenimento ed il gioco on-line. Utilizzando gli strumenti per loro tradizionali, oltre ad operare la tradizionale attività estorsiva, perpetrata ai danni delle società concessionarie, delle sale da gioco e/o degli esercizi commerciali in cui si esercita il gioco elettronico, le organizzazioni criminali hanno assunto una vera e propria egemonia nell'imposizione di apparecchi da intrattenimento, soprattutto macchinette video-poker negli esercizi pubblici insistenti nei territori sottoposti al controllo mafioso.⁶ Il mancato collegamento dell'apparecchio alla rete telematica frutta all'organizzazione che lo gestisce, non solo la quota che andrebbe versata allo Stato (c.d. PREU, prelievo erariale unico), ma anche l'aggio del concessionario e la somma che sarebbe dovuta all'esercente.⁷

Alcune risultanze investigative hanno fatto emergere persino la costrizione - con metodo mafioso - all'installazione di apparecchi da gioco in precedenza manomessi dal gruppo criminale, al fine di sottrarre le giocate all'imposizione fiscale e di truffare i giocatori. Le slot machines, infatti, pur risultando regolarmente collegate alla rete telematica dell'Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato (AAMS) venivano alterate in maniera sistematica al fine di trasmettere solo parzialmente i dati relativi alle giocate, incrementando così gli introiti della criminalità organizzata. Non può dirsi accertata, invece, l'attività delle organizzazioni mafiose al c.d. "*match fixing*", cioè al condizionamento del risultato finale di competizioni sportive funzionale ad orientare le scommesse sul risultato falsato. Nel corso degli ultimi anni sono state documentate a tal proposito differenti metodologie

illegali, che hanno visto il coinvolgimento di note società sportive e personaggi anche di spicco del mondo del calcio, ma non sono stati mai evidenziati sicuri collegamenti di questi con ambienti della criminalità organizzata mafiosa.

La dimensione sempre più globalizzata e transnazionale del comparto dei giochi e delle scommesse ha, inoltre, determinato la crescita esponenziale dell'offerta mediante *bookmaker* esteri, non autorizzati ad esercitare l'attività in Italia che, in collegamento con soggetti legati alla criminalità organizzata, effettuano la raccolta illegale del gioco on line mediante server installati in loro Paesi ma, di fatto, controllati da provider italiani. Le peculiarità del settore hanno spinto infine le mafie a ricorrere a figure dotate di particolari competenze professionali per la realizzazione e la gestione di siti internet creati ad arte per aggirare le prescrizioni dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, allocando i server in Paesi off-shore o a fiscalità privilegiata e, comunque, refrattari a qualunque forma di collaborazione ai fini di polizia e giudiziari. Si tratta di circuiti clandestini, sottratti a qualsiasi forma di controllo, ai quali è particolarmente complesso imporre regole di tracciabilità.⁸ Le evidenze investigative e processuali hanno messo in luce alcune delle più sofisticate procedure illegali che spaziano dalla creazione di siti di gioco on line non autorizzati, ai quali si accede da apparecchiature installate in numerose sale gioco nazionali, gestiti da server ubicati negli Stati Uniti, in Florida, in Romania e altri Paesi, fuori dal controllo dei Monopoli di Stato fino alla falsificazione delle cedole e delle ricevute delle giocate, sulle quali viene stampigliato finanche il logo dell'AAMS, per superare i controlli amministrativi e carpire la buona fede degli ignari giocatori, ampliando in tal modo il numero delle giocate ed il volume degli introiti. L'efficienza del sistema illegale - che oggi rappresenta il *core business* di quasi tutte le organizzazioni criminali - viene garantita dal coinvolgimento di esperti informatici per la gestione delle piattaforme web illegali create ad hoc oltre che da una struttura di tipo verticistico-piramidale.

Elementi assai interessanti possono rinvenirsi negli esiti di un procedimento curato dalla DDA di Napoli (operazione NEW LINE) e relativo ad un'organizzazione, riconducibile ai clan camorristici

egemoni nella zona di operatività delle toto-ricevitorie del casertano e dell'hinterland napoletano⁹, strutturata in più livelli, che provvedeva alla raccolta clandestina di scommesse riguardanti competizioni sportive, fungendo da “banco”, ossia assegnando le quote su cui puntare per le varie combinazioni di risultati possibili e, successivamente, ricevendo gli introiti derivanti dalle giocate o, di contro, provvedendo a coprire le eventuali perdite. I soggetti che gestivano i siti web realizzati per la raccolta clandestina delle scommesse su eventi sportivi erano organizzati gerarchicamente: al vertice di ogni sito figuravano uno o più soggetti, indicati come “webmaster” (WB), ognuno dei quali ricavava delle provvigioni parametrata al volume delle giocate degli altri soggetti dipendenti. Dai webmaster dipendevano i “master”(M) dai quali, a loro volta, dipendevano ulteriori utenti denominati “agenzie” (A). Queste ultime corrispondevano ai gestori dei punti di raccolta delle scommesse, per lo più “corner” o agenzie di scommesse autorizzate, al volume delle giocate, risultato essere di diverse migliaia di euro a settimana. A rendere più solida la struttura era poi il fatto che tali agenzie e ricevitorie erano anche inserite nel circuito legale, risultando concessionarie anche per la raccolta delle scommesse legali, per le quali avevano ricevuto specifica autorizzazione dall'AAMS.¹⁰

Il livello di specializzazione delle consorterie mafiose sembra aver raggiunto profili talmente elevati da essere qualificati “consulenti” affidabili da alcuni noti imprenditori che necessitano di incrementare i propri profitti e la propria visibilità. Ne è conferma quanto acclarato dalla DDA di Roma (operazione IMITATION GAME) in ordine ad un'attività illecita di costituzione, attivazione e gestione di siti-gioco per il poker on line illegali, gestiti da server allocati in Florida e in Romania, ai quali accedevano giocatori anonimi o non compiutamente identificati, mediante abilitazioni fornite dal gruppo criminale attraverso specifiche credenziali (nickname e password). Al centro del sistema illegale vi era uno dei più noti imprenditori del settore gioco “on line” che, pur non essendo affiliato ad alcun clan, si rivolgeva a soggetti appartenenti ad organizzazioni mafiose al fine di poter garantire una diffusione più rapida del suo prodotto, consentendo agli stessi

di ottenere ingenti guadagni illeciti e aumentando i suoi stessi profitti. La struttura, ideata, organizzata e diretta dall'imprenditore, era di tipo verticistico e piramidale: egli stesso intratteneva rapporti diretti con i cosiddetti National, costituenti il livello più alto dell'organizzazione. Ai National facevano quindi riferimento i Regional che provvedevano al ritiro delle somme di denaro dai Distretti i quali, a loro volta, provvedevano alla raccolta dai Club Manager, gli unici ad avere rapporti diretti con il giocatore finale il quale, per accedere al gioco on line, doveva corrispondere in anticipo all'organizzazione una somma di denaro che veniva poi accreditata in un conto virtuale anche mediante trasferimento con carte prepagate Poste-pay ovvero con rimesse dirette in contanti.¹¹

Il mercato degli strumenti ludici e il riciclaggio: un business che non conosce confini

Il settore dei giochi, per le ragioni sin qui esposte, si è rivelato uno dei contesti economici più attrattivi per chi abbia necessità di reinvestire capitali illeciti. Proprio sulla base di tale constatazione, il legislatore nazionale ha inserito le case da gioco e il settore "fisico" e on line degli operatori di giochi e scommesse, tra i soggetti obbligati a rispettare la disciplina di prevenzione antiriciclaggio prevista dal decreto legislativo n. 231 del 2007 (cd legge antiriciclaggio). Tuttavia, la sua attuale dimensione marcatamente globalizzata (in ragione dell'impiego dei sistemi informatizzati che hanno dilatato la distanza fisica tra i giocatori e i gestori del gioco) e le forti disomogeneità nelle legislazioni antiriciclaggio dei diversi Paesi agevolano le consorterie mafiose nelle operazioni di ripulitura del denaro, consentendo alle stesse, fortemente proiettate verso sempre nuovi ambiti da controllare, di sfruttare a proprio favore ogni comparto del gioco, da quello più tradizionale a quello più innovativo.

Si ricicla in vari modi: aprendo una sala giochi o un centro scommesse con denaro di provenienza illecita, previa intestazione a un prestanome; provvedendo al pagamento (con maggiore immediatezza rispetto ai tempi burocratici degli organismi statali preposti a tale funzione) in contanti (di provenienza, *ça va sans*

dire, illecita) della vincita derivante da un tagliando legale Gratta e Vinci o del Superenalotto (il tagliando vincente, così acquisito, viene poi riscosso ufficialmente dal riciclatore che può disporre di una somma pulita, perché proveniente dalle casse dei Monopoli dello Stato); mediante l'abusiva concessione di prestiti ad alti tassi d'interesse da parte dei cosiddetti cambisti per finanziare i clienti in perdita; ricorrendo al sistema delle giocate fittizie, ossia cambiando - presso un casinò legale - rilevanti somme di denaro (eventualmente in più *tranches*) da destinare ipoteticamente alle puntate, ma - in realtà - conservando la sostanziale integrità della somma complessiva e ottenendo, a fine serata, all'atto della restituzione delle *fiches*, un assegno emesso dalla casa da gioco che conferisce a quelle somme (in origine proveniente di reato) la piena liceità, in quanto derivanti da una vincita legale; attraverso il gioco on line, favorendo movimentazioni di denaro poco tracciabili e poco controllabili per la tipologia dei flussi e per l'ubicazione delle società di gestione all'estero, spesso addirittura in paradisi fiscali. Specifici pericoli si annidano, poi, in talune modalità di gioco: si pensi al poker nella versione *cash*, ovvero in quella a torneo con più partecipanti dietro i quali si cela in realtà la medesima persona che ha interesse, da un lato, a perdere e, dall'altro, a vincere, facendo così transitare una determinata somma da un conto (o da una carta di credito) all'altro. La potenziale connessione con flussi di denaro contante di dubbia origine è all'origine di alcune segnalazioni di operazioni sospette inoltrate da operatori di gioco e riferite ad anomale concentrazioni di incassi di ticket emessi da Video Lottery Terminal. Le peculiari modalità di funzionamento di tali apparecchiature le rendono particolarmente vulnerabili al rischio di utilizzi impropri: l'utente può, infatti, attivare il gioco mediante il caricamento diretto di banconote nella macchina e successivamente interrompere la sessione in qualsiasi momento, ottenendo la restituzione del credito residuo dietro presentazione di un ticket stampato direttamente dalla VLT. Ne consegue che, in linea teorica, tali apparecchiature offrono la possibilità di conferire apparente legittimazione a somme di denaro contante di origine ignota, garantendone la trasformazione in ticket al portatore, a

loro volta liquidabili mediante bonifici o assegni circolari.¹² Benché, difatti, per le VLT sia prevista la giocata massima di 10 euro, esse accettano banconote di ogni taglio, anche da 500 euro. Quando l'utente abbandona il gioco (anche senza avere effettuato alcuna partita), l'apparecchio emette un ticket in cui è riportata la somma da incassare, indicata come *cashout*. Non vi è cioè alcuna distinzione tra le somme introdotte nell'apparecchio dal giocatore, in fase di attivazione del gioco, e l'eventuale vincita. Chi introduce più banconote e le ritira subito dopo ottiene un titolo che certifica che la somma complessiva è stata ottenuta quale *cashout*. Frazionando le giocate al di sotto dei 1.000 euro, l'importo può essere liquidato in contanti senza alcuna identificazione del giocatore. A tale attività fanno da corollario fenomeni di furto dell'identità digitale, finalizzati all'attivazione di conti di gioco alimentati da carte di pagamento sottratte e impiegate per simulare attività di *gaming* la cui unica finalità è quella di consentire un trasferimento di disponibilità tra i giocatori e la stessa monetizzazione.

Oltre al poker anche le scommesse possono presentare rischi concreti sotto il profilo del riciclaggio dei capitali illeciti, specie nelle forme di "surebet" ovvero scommesse che assicurano vincite modeste ma di sicuro ritorno. Anche l'utilizzo dei c.d. conti di gioco rappresenta per la criminalità organizzata una forma di ripulitura del denaro: benché la disciplina vigente preveda specifici obblighi di identificazione del giocatore e di tracciabilità delle operazioni, spesso i predetti conti sono impiegati in forma anonima e per finalità illecite. Infine, un'altra fonte di criticità è legata al possibile utilizzo della c.d. "moneta virtuale" o bitcoin, attraverso la quale lo scambio di ricchezze ha luogo sulla rete tra soggetti che non sono facilmente individuabili e che possono operare in Stati diversi, ivi inclusi quelli che non assicurano un'efficace cooperazione giudiziaria o di polizia o risultano carenti sotto il profilo della legislazione antiriciclaggio.

Quale prevenzione: dove è possibile intervenire

È indubbio che le peculiarità e le criticità del comparto dei giochi inevitabilmente richiamano la necessità di una revisione del-

la odierna disciplina del settore. Nell'ultima relazione della Commissione Antimafia sulle infiltrazioni mafiose nel gioco lecito e illecito presentata il 25 gennaio 2017, si sono toccati i punti salienti su cui intervenire.

Il miglioramento dell'efficacia delle barriere all'ingresso nel sistema legale dei giochi¹³, la revisione dell'apparato sanzionatorio penale e amministrativo contro il gioco illecito e il rafforzamento delle misure antiriciclaggio attraverso la tracciabilità delle vincite¹⁴ rappresentano alcune delle proposte che dovranno ridisegnare la nuova governance del settore dei giochi, eventualmente anche attraverso l'istituzione di un'Authority con poteri di vigilanza rafforzati in applicazione della Direttiva UE.

Su di un piano più specificamente antimafia, occorre indagare e disvelare compiutamente le relazioni di potere che legano le organizzazioni mafiose ad un'imprenditoria collusa e che non risparmia il coinvolgimento di funzionari pubblici e appartenenti alle forze dell'ordine.

Si rende inoltre inevitabile l'avvio di un processo di armonizzazione a livello europeo nel settore del gioco e una politica per la sicurezza delle infrastrutture critiche del gioco legale che contrasti anche la minaccia del *cyber crime*. Occorre consolidare la consapevolezza della necessità di un'azione sinergica e irrobustita sia sotto il profilo preventivo sia repressivo, che possa e sappia avvalersi dei più efficaci e moderni *tools* della cooperazione internazionale.

Come sempre, la sfida sarà vinta solo se si realizzerà un tempestivo, efficace e integrale scambio informativo tra tutti gli organismi chiamati ad assicurare il contrasto al crimine organizzato, ma anche con gli altri soggetti della filiera del gioco che siano in grado di rilevare ipotesi di violazioni o comportamenti anomali e che vogliano effettivamente prevenire le infiltrazioni delle associazioni mafiose in tale settore.

Alle ricerche bibliografiche e alla stesura del presente testo ha collaborato la dott.ssa Valentina Papa, Tenente del Servizio Centrale Investigazione Criminalità Organizzata della Guardia di Finanza.

Note

1. Gary S. Becker, vincitore del premio Nobel per l'economia nel 1992 è stato uno dei primi studiosi a perseguire una visione analitica di tipo economico anche in relazione alle attività criminali dell'uomo.
2. I camorristi utilizzano i proventi del gioco illegale per pagare gli stipendi ai numerosi affiliati detenuti in carcere
3. Cfr. B. Puoti, *Vocabolario domestico napoletano e toscano compilato nello studio di B. P., Napoli, Libr. e Tip. Simoniana, 1841, s.v.*
4. Cfr. V. De Ritis, *Vocabolario napoletano lessigrafico e storico, Napoli, Stamperia Reale, 1845, s.v.*
5. Nel maggio del 1803, tra i provvedimenti presi dal duca d'Ascoli Troiano Marulli, Sovrintendente della polizia di Napoli, per «mantenere l'ordine dello Stato», si legge anche una disposizione contro i giochi: «Molti luoghi vi sono nella Città dove si uniscono persone del basso cetto, e tal volta ancora discoli Gentiluomini per dare de giochi detti al modo paesano di Camorre o Sghizzi, e questi sono ben noti a tutti coloro che invigliano nei rispettivi Quartieri». Cfr. G. Alessi, *Giustizia e Polizia. I. Il controllo di una capitale. Napoli 1779-1803, Napoli, Jovene, 1992, pp. 214-215*
6. A tal proposito, in alcuni procedimenti della DDA di Palermo è stato monitorato come alcuni gestori di sale giochi erano stati costretti a consegnare ai sodali somme di denaro pari ad euro 100 mensili per ogni videopoker installato presso l'esercizio o, in alternativa, a sostituirli con slot machines di società riferibili agli esponenti del clan
7. In una indagine della DDA di Caltanissetta un subconcessionario della zona, ha riferito che ogni macchinetta rendeva circa 1.000 euro a settimana
8. Spesso la giocata è effettuata attraverso terminali noti come totem, macchinari dotati di schermo touch-screen e tastiera di comando, atti a consentire la lettura elettronica del documento di identità, l'inserimento della smart card che abilita al gioco sull'apparecchiatura e l'introduzione di banconote per ricaricare la smart card utilizzata. Tali sistemi appaiono a una prima ispezione come terminali destinati all'acquisto di ricariche telefoniche

e/o beni online; tuttavia la schermata iniziale, dopo la digitazione di particolari "codici", diventa il gate per l'accesso ai giochi illegali. Poi ritornato in modalità stand by

9. I clan partecipano agli utili dell'illegittima attività, offrendo - in cambio - protezione e garantendo il carattere monopolistico dell'attività, al fine di escludere possibili interventi di operatori 'non autorizzati'.

10. È, quindi, emersa l'esistenza di una struttura clandestina, parallela a quella autorizzata, deputata alla raccolta delle scommesse sugli eventi sportivi: ciò comportava da un lato che gli scommettitori erano perlopiù del tutto ignari di effettuare le scommesse su un circuito clandestino posto che veniva loro consegnata una ricevuta con il logo AAMS contraffatto, del tutto analoga a quella originale; dall'altro l'individuazione dell'illiceità era oggettivamente più difficile

11. Ogni livello era destinatario, quindi, di una precisa quota di profitti che, successivamente, venivano fatti transitare temporaneamente attraverso circuiti finanziari esteri, per poi reinvestirli in territorio nazionale prevalentemente nell'acquisto di proprietà immobiliari

12. Cfr. Rapp. Annuale UIF maggio 2017.

13. Ampliando l'ambito dei reati che impediscono alle società di partecipare alle gare per il rilascio, il rinnovo e il mantenimento delle concessioni ed estendendo a tutta la filiera, quindi anche ai concessionari delle reti online, ai gestori, ai proprietari, ai produttori e agli importatori degli apparecchi, il rispetto dei requisiti previsti dalla normativa antimafia e del Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza. Rendendo nominativi i ticket e le card rilasciate nelle sale ed inserendo nell'anagrafe dei conti correnti anche i conti di gioco online

14. Rendendo nominativi i ticket e le card rilasciate nelle sale ed inserendo nell'anagrafe dei conti correnti anche i conti di gioco online.

La prima vittima delle azzardomafie: la storia amara di Domenico Martimucci

di Antonio Maria Mira, giornalista di Avvenire

Domenico Martimucci aveva 26 anni e una grande passione per il gioco del calcio. È stato ucciso ad Altamura da chi fa affari su un gioco che gioco non è. Domenico, Domi per gli amici, soprannominato “piccolo Zidane” per la sua bravura, è la prima vittima innocente delle azzardomafie. Ucciso da una bomba nella guerra per il mercato delle slot, ma anche per creare terrore. Il suo nome è dallo scorso anno inserito nell’interminabile elenco che viene letto il 21 marzo, in occasione della Giornata della memoria e dell’impegno in ricordo delle vittime innocenti delle mafie, promossa da Libera e Avviso Pubblico. Uno degli ultimi nomi, con la data 1 agosto 2015. Il primo e per ora unico provocato da azzardopoli.

“È una vicenda emblematica dell’interesse della criminalità organizzata sull’azzardo. Fino a gesti violenti. Il movente era infatti il controllo delle slot. È chiarissimo”. Così spiega il sostituto procuratore della DDA di Bari, Giuseppe Gatti, che assieme al collega Renato Nitti ha condotto l’inchiesta ipotizzando addirittura il reato di strage. È passata da poco la mezzanotte del 5 marzo 2015 e un potente ordigno, con più di un chilo di tritolo, viene fatto esplodere davanti alla vetrata della sala giochi Green Table. Il locale è affollato, soprattutto da giovani che giocano a carte e guardano una partita in tv.

Chi ha organizzato l’attentato lo sa. “Sapevano bene che a quell’ora nel locale c’erano tante persone. E chi aveva confezionato la bomba sapeva benissimo che era molto potente. Per questo noi contestiamo il reato di strage dolosa. Non solo si voleva produrre un danno ma creare terrore”, dice ancora il magistrato. E gli effetti sono gravissimi, davvero una strage. Vengono feriti otto ragazzi. Domenico appare subito il più grave, colpito alla testa da una sbarra di metallo, ma un altro giovane rischia di perdere

un braccio e un altro resta sfregiato. Domi rimane in coma cinque mesi, viene trasferito in una clinica austriaca specializzata in riabilitazione neurologica, ma il suo fisico sportivo non ce la fa. L'1 agosto muore dopo un'interminabile agonia.

“Ti attende una ‘trasferta’ non uguale alle tue tante trasferte ‘fuori casa’ - dice nell’omelia al funerale, celebrato nello stadio della città, il vescovo di Altamura-Gravina-Acquaviva delle Fonti, monsignor Giovanni Ricchiuti - per una partita senza tempi e senza recupero, in un campo che avrà le dimensioni del cielo, con il Signore Gesù tuo straordinario compagno di gioco!”. Parole di speranza ma anche di ferma denuncia. “Dobbiamo tutti vigilare perché nessuno metta ‘le mani sulla città’, per delinquere, per condizionare, per spaventare in nome di sporchi e illeciti profitti”. Perché questo emerge da subito. Il 20 giugno i carabinieri arrestano quattro esponenti del clan locale, tra i quali il 43enne Mario Dambrosio, fratello del più noto Bartolomeo, detto Bartolo, boss di Altamura ucciso in un agguato nel settembre 2010.

“Il movente - scrivono i carabinieri in occasione degli arresti - è da ricercare nella lotta per il controllo del mercato del gioco d’azzardo e più in generale del settore delle sale gioco”. Dalle indagini è infatti emerso che Mario Dambrosio non voleva arrendersi al fatto di aver perso gran parte della clientela all’indomani del tentativo di omicidio nei suoi confronti il 31 luglio 2014. Dopo quell’episodio molti per paura non andavano più a giocare nelle sue sale gestite da un prestanome. Azzardo assolutamente legale, non clandestino. “Non andavano più da Dambrosio perché gli avevano sparato e quindi preferivano andare dove si ritenevano più tranquilli - spiega ancora Gatti -. Lui allora ha pensato: Ora ve lo faccio vedere io... Non poteva tollerare. L’azzardo non è un affare secondario, anzi è uno dei maggiori delle mafie”.

Così il boss fa una prima mossa e si reca al Green Table per prendere un caffè simbolico coi suoi ex clienti. Un chiaro segnale. In perfetto stile mafioso. E poi passa all’azione. “La bomba - ricorda il colonnello Rosario Castello, all’epoca comandante provin-

ciale dei carabinieri di Bari - doveva intimidire l'altro titolare, affermare che ancora comandava il mafioso e creare terrore, per spingere le persone a tornare a giocare nella sua sala. Volevano proprio uccidere, non una tentata strage ma una strage vera e propria". E così è stato. Non si sono fermati davanti a niente, scrivono gli inquirenti, agendo con "modalità plateali", provocando "allarme sociale", rafforzando "il messaggio omertoso a chi doveva intenderlo". Perfette modalità mafiose.

Ma grazie alle telecamere della zona i carabinieri sono riusciti a individuare l'auto degli attentatori, di proprietà di un incensurato, il 21enne Luciano Forte, figlio di un poliziotto in servizio a Matera. Il ragazzo, finito in un giro di droga gestito dal clan, aveva accompagnato l'autore materiale dell'attentato, personaggio noto, esponente della cosca. E da lì si è risaliti al boss. Anche perché la particolare violenza dell'attentato era stata oggetto di numerosi commenti, intercettati, tra esponenti dei clan baresi che hanno dimostrato di essere chiaramente a conoscenza che il mandante era Mario Dambrosio.

In carcere Pietro Antonio Nuzzi, accusato del ferimento del suo rivale, parla coi familiari. "Mario è stato?", chiede. La risposta è affermativa. In quel colloquio si apprende di una cena in pizzeria poco prima dell'attentato. Le immagini e il ristoratore confermano. C'erano Mario e Forte. A Bari, in quei giorni, uomini del clan Di Cosola che avevano un appuntamento con Dambrosio, mettono gli inquirenti sulla pista giusta. "Cosa ha combinato!", esclamano. I Carabinieri così mettono alle strette Forte. E il ragazzo crolla. Dice che un paio di giorni prima della strage ha assistito a un incontro nel quale Dambrosio avrebbe chiesto a Savino Berardi di mettere una bomba alla sala giochi. Le sue dichiarazioni saranno decisive.

Così in meno di quattro mesi sono scattate le manette. E dopo un anno è arrivata la prima dura condanna col rito abbreviato emessa dal GUP di Bari, Roberto Olivieri del Castillo. Trenta anni per Savino Berardi, 25 anni, il materiale esecutore dell'attentato, colui che aveva messo la bomba davanti alla vetrata. Per lui l'accusa era di strage aggravata dal metodo mafioso, omicidio

volontario, sette tentati omicidi, porto e detenzione di esplosivi. L'11 luglio 2017 la Corte d'Assise d'appello riduce la condanna a 20 anni. "C'è stata una riduzione perché è stato riconosciuto che Berardi era l'ultima ruota del carro - spiega Gatti -. Dal processo è emerso che era stato coinvolto all'ultimo momento per mettere l'ordigno e non aveva neanche capito che cosa c'era dentro. Ma il resto ha retto tutto. Compresa l'aggravante mafiosa".

Ora si attendono gli esiti del processo principale, col rito ordinario davanti alla Corte d'Assise di Bari, per Mario Dambrosio e per Luciano Forte. Per Dambrosio sarà difficile ottenere "sconti". Lui, infatti, sapeva bene cosa c'era dentro l'ordigno, perché voleva fare una strage, accusano gli inquirenti, e strage era stata per difendere il ricco affare dell'azzardo. Molto ricco. A Dambrosio vengono sequestrati un appartamento, un magazzino, un garage ad Altamura, una lussuosa villa al mare a Policoro, varie disponibilità finanziarie e le quote di due società di costruzioni. Frutto di quell'affare al quale non voleva rinunciare, fino ad uccidere.

GIOCO D'AZZARDO E CORRUZIONE

La scommessa truccata della tangente

di Alberto Vannucci, docente di Scienza Politica all'Università di Pisa

La corruzione 2.0 in Italia

La corruzione è un reato in tutti gli ordinamenti giuridici contemporanei. Tuttavia nelle leggi di ogni Stato non può che esservi un certo margine di ambiguità sia nel tradurre in norme e procedure la cura degli interessi pubblici, che nel tracciare i confini che delimitano l'abuso degli amministratori pubblici, dovuto al condizionamento improprio da parte di interessi privati e particolari.¹ E tanto i magistrati che i cittadini incontrano difficoltà a volte insormontabili nello scoprire, riconoscere e punire quelle pratiche, che si realizzano per vie riparate.

Come definire allora la corruzione, al di là degli schemi giuridici? In termini generali, si ha corruzione *quando pochi si accordano per depredare risorse di tutti*, appropriandosi in modo occulto di beni comuni. Questi ultimi sono così espropriati alla collettività - e in prima istanza a chi avrebbe necessità di esercitare su di essi diritti fondamentali, come gli appartenenti ai ceti sociali più disagiati - nei casi peggiori a beneficio dei componenti di vere e proprie oligarchie criminali, variamente denominate "cricche" o "comitati d'affari". La pratica della corruzione fa sì che i beni collettivi affidati a politici e funzionari siano di fatto privatizzati in modo nascosto, così da celare agli occhi della collettività il danno che

le viene inflitto. L'evoluzione della corruzione italiana si innesta dunque in una tendenza a giustificare ideologicamente il ricorso estensivo a un sedicente "libero mercato" che, anziché eliminare le posizioni di rendita, ha moltiplicato in nuovi contesti le occasioni di scambio occulto. Ad esempio, quelli in cui - come nel caso della gestione del gioco d'azzardo - le concessioni generano insperate opportunità di profitto (più o meno lecito) nella gestione "liberalizzata" delle corrispondenti attività.²

In Italia la divaricazione tra pratiche sostanzialmente corrotte e condotte perseguibili dai giudici come reati appare particolarmente marcata. Ciò dipende in parte dall'inadeguatezza delle corrispondenti disposizioni del codice penale (talora lacunose, confuse, contraddittorie), ma anche da competenze e abilità maturate dai suoi protagonisti, che hanno sviluppato col tempo tecniche di dissimulazione particolarmente efficaci, sintetizzate nella formula delle "tangenti pulite e fatturate" citate in un'intercettazione relativa alla cosiddetta "cricca della protezione civile".³ Nella sua evoluzione la pratica della corruzione in Italia si manifesta con almeno due modalità. La prima è "pulviscolare", ossia semplice, diretta, per molti versi *naïve*: corrotti e corruttori si incontrano personalmente, o al più per il tramite di un mediatore, trovano modo di fidarsi gli uni degli altri, sbrigano i loro affari utilizzando strumenti rudimentali, falsificano atti e documenti, a volte si passano di mano in mano le vecchie bustarelle, per quanto pericolosamente antiquate.

C'è poi la corruzione 2.0, frutto di sistemi corruttivi o di corruzione organizzata. In questi casi si osserva la paziente tessitura di un'ampia rete di soggetti disponibili e influenti, coinvolti a vario titolo in traffici ed affari legati alla spartizione di rendite derivanti dall'appropriazione di beni comuni. A legarli è il collante invisibile degli interessi, rafforzato dal reciproco potere di ricatto, dalla speranza di restare in affari a lungo, o meglio ancora dall'autorità di un "garante" capace di mettere tutti in riga - e questo spiega il ruolo centrale che nel mercato della corruzione possono giocare le organizzazioni mafiose.⁴ È sufficiente allungare la catena degli scambi, differire i tempi nel *do ut des*, far circolare diversi benefici disponibili tra i partecipanti al gio-

co (norme *ad hoc*, concessioni, appalti, licenze, posti di lavoro, promozioni, posizioni nella lista elettorale, informazioni riservate, e naturalmente tangenti o “contributi politici”), “smaterializzare” le bustarelle in altri tipi di servizi e ciò che costituisce corruzione nella sostanza non è più configurabile e riconoscibile come reato. Ne consegue un’altissima aspettativa di impunità. Quando le reti della corruzione organizzata includono soggetti che si collocano ai più alti vertici istituzionali - come parlamentari, ministri e dirigenti ministeriali, sottosegretari, consiglieri, assessori regionali, etc. - si può realizzare una forma di corruzione particolarmente insidiosa: quella che non ha più bisogno di violare leggi e norme, perché viene esercitata grazie all’autorità di piegare le regole a finalità e interessi di corrotti e corruttori. Poiché quelle norme devono essere adottate alla luce del sole - pur celandone i moventi - nel discorso pubblico i decisori dovranno offrirne una giustificazione, ossia una “razionalizzazione” ex-post degli interessi particolari premiati in modo improprio, e dunque una legittimazione - agli occhi dell’opinione pubblica - della stessa corruzione. Così, nel descrivere le misure a favore della realizzazioni di grandi opere come il MoSe di Venezia, si è parlato di una sorta di corruzione a norma di legge: “Ci sono due tipi di corruzione: la corruzione per infrazione delle regole e la corruzione delle regole stesse (...) Il secondo tipo di corruzione è più ambiguo perché nessuna legge viene violata: sono le leggi stesse a essere state corrotte, cioè scritte ed approvate per il tornaconto dei privati contro l’interesse dello Stato, o per alcuni privati a svantaggio di altri”.⁵

Nel seguito di questo contributo si mostrerà come la “corruzione a norma di legge” sia un modello applicabile anche al caso delle politiche per la (de)-regolazione del gioco d’azzardo, per il quale leggi e regolamenti sembrano essere stati pensati, scritti e approvati avendo come obiettivo prioritario quello di massimizzare la rendita ripartita tra alcuni politici “corrotti” - ma spesso non in termini penalmente rilevanti - imprese concessionarie, e una miriade di altri soggetti (tra cui le organizzazioni mafiose). Questo non esclude, naturalmente, che in altre vicende la corruzione pulviscolare distorca anche processi decisionali relativi

all'assegnazione e successivo controllo nell'esercizio di licenze, autorizzazioni e concessioni per la commercializzazione dall'abbondante gamma di prodotti frutto dell'azzardo di Stato.⁶

Le politiche per la liberalizzazione del gioco d'azzardo: un caso di “corruzione a norma di legge”?

A partire dagli anni 90 del secolo passato maggioranze bipartisan hanno posto in essere politiche di progressiva estensione del perimetro consentito al gioco d'azzardo, rovesciando il preesistente modello proibizionista. Prima tramite deroghe alle passate restrizioni, poi attraverso una semi-liberalizzazione, un “liberi tutti” realizzato con una lunga serie di provvedimenti che hanno consentito l'immissione sul mercato di giochi e scommesse in innumerevoli forme e modalità. È significativo che i primi passi si siano compiuti in una fase di recessione, fattore che ha permesso di accampare un'ulteriore giustificazione all'apertura all'azzardo di Stato rispetto a quella tradizionalmente addotta, ossia la sottrazione di spazi alle scommesse illegali: il contributo della tassazione sui proventi del gioco agli esangui bilanci pubblici. Oltre tutto, tra gli effetti collaterali della crisi economica vi era proprio l'incremento di una domanda di speranza di vincita specie tra i soggetti che ne erano stati più duramente colpiti. Ma un altro fattore può spiegare l'attenzione crescente e bipartisan di una parte della classe politica nei confronti delle potenzialità del gioco d'azzardo. Proprio in quegli anni, infatti, le inchieste come “Mani pulite” avevano inceppato gli oliati ingranaggi di scambio occulto che fino ad allora avevano foraggiato illecitamente le principali strutture ed esponenti di partito, acuendo così l'esigenza di individuare fonti alternative di finanziamento. Così in quel decennio il business dell'azzardo di Stato, costruito pressoché dal nulla, è lievitato diventando in circa un ventennio la terza industria italiana, con un giro d'affari che ormai sfiora i 100 miliardi di euro, in larga misura nelle mani di poche grandi concessionarie dipendenti soprattutto da protezioni politiche e istituzionali. Il discutibile merito del “calcio d'avvio” di questo processo va a una maggioranza di centrosinistra, che a partire dal 1997 ha introdotto doppia giocata di lotto, superenalotto,

sale scommesse e sale bingo. Entrati nel nuovo millennio, la valanga si è fatta inarrestabile soprattutto dietro indirizzo di maggioranze ed esecutivi di centrodestra: slot machine, terza giocata del lotto, nuovi punti gioco per le scommesse e big match, tornei d'azzardo online, Gratta e Vinci, slot machine e videolottery, bingo a distanza, sale gioco per tornei di poker dal vivo.

Il tutto accompagnato da "condoni" e sanatorie delle multe miliardarie comminate a concessionarie e gestori inadempienti, lassismo nei controlli, concessioni "svendute" rispetto al valore di mercato.⁷

Per ognuno di questi passaggi non è dato conoscere ufficialmente moventi e interessi dei protagonisti dei relativi processi decisionali. Si potrebbe però citare Pier Paolo Pasolini nella sua denuncia dei "golpe" istituzionali: si può sapere anche senza prove, purché si riescano a mettere assieme "pezzi disorganizzati e frammentari di un intero coerente quadro politico", così da "ristabilire la logica là dove sembrano regnare l'arbitrarietà, la follia e il mistero".⁸ Un possibile squarcio di verità è affiorato, grazie a un'intervista televisiva, almeno per quanto riguarda la vicenda dell'introduzione delle sale bingo, che hanno soppiantato per legge la tombola, vero "gioco" un tempo praticato con teatralità e sapiente lentezza in luoghi di aggregazione sociale come case del popolo, sale parrocchiali, centri per anziani.⁹

È stato l'esecutivo guidato da Massimo D'Alema a tenere a battesimo il provvedimento, ma nella ricostruzione offerta da un testimone i retroscena sono ben diversi dai resoconti dei dibattiti parlamentari. Le prospettive di lucro per alcuni selezionati referenti politici avrebbero costituito infatti il requisito necessario affinché pochi fortunati e ben introdotti soggetti giocassero le proprie fortune imprenditoriali nel nuovo mercato delle concessioni. A promuovere l'adozione dei corrispondenti provvedimenti normativi sarebbe stato un assistente parlamentare, figura apparentemente anomala di "imprenditore", che però ben si attaglia al quadro di protezioni politiche necessarie a costruire *ex-novo* il business, del quale sono parte costitutiva innovative figure di "politici d'affari": "C"è un ragazzo, ex assistente di un ministro italiano, che essendo andato in Spagna e avendo visio-

nato questo gioco ha ritenuto opportuno importarlo in Italia, e grazie alle sue conoscenze (...) hanno coinvolto due ministri, i ministri hanno fatto quello che dovevano fare perché servivano delle leggi ad hoc, quindi una volta fatte le leggi ad hoc è entrato il bingo in Italia. Questi politici sono riusciti a creare due cordate (...) e in ognuna di queste due cordate hanno inserito uomini politici di centro, di destra, di sinistra. Ognuno si è inserito nella cordata che meglio lo rappresentava. Qua c'è stato un lucro che non ne hai la più pallida idea. Sono state coinvolte intanto tutte le famiglie mafiose (...). Questo già dall'inizio è stato un business per la mafia, la ndrangheta, la sacra corona unita".¹⁰ In sintonia con l'evocata presenza mafiosa, di fronte alle contestazioni dell'intervistatore, l'ex-assistente parlamentare, nel frattempo divenuto responsabile della società espressione di una "cordata di politici", utilizza toni apertamente intimidatori: "Non pensi che nella vita, qualche giorno di questi, qualcuno potrebbe anche farti del male?". La funzione della sale bingo sarebbe anche quella di lavatrice per il riciclaggio di denaro frutto di illeciti. E i proventi delle società formate dalle "cordate di politici", secondo l'anonimo intervistato, andrebbero a finanziare varie operazioni immobiliari, tra cui l'acquisto di un albergo da 30 milioni di euro, anch'esso funzionale - attraverso lo schermo di sovrapproduzioni con le società fornitrici - alla creazione di fondi neri da trasferire all'estero. Incalzato dalle domande, l'ex-assistente parlamentare evoca più volte la formale regolarità degli atti - il modello di "corruzione a norma di legge" -: "Anche se fosse? Non vedo dov'è il reato".

Le sale bingo, da ambiente di socialità si sono così trasformate - al pari delle altre forme di gioco, dai videopoker al gratta e vinci - in un fattore di solitudine, una disumanizzante catena di montaggio finalizzata alla massima sottrazione di denaro a danno dei soggetti più deboli economicamente e disarmati culturalmente, abbagliati dal miraggio di una vincita occasionale. Nella progressiva liberalizzazione del settore si è così spalancato un varco per l'applicazione su scala sempre più ampia di meccanismi di tassazione incostituzionale. L'art. 53 della nostra Carta fondamentale sancisce infatti il principio che "il sistema tributario è informa-

to a criteri di progressività”, mentre la tassazione sul gioco, per quanto volontaria, risulta invece regressiva, poiché per sua stessa natura grava in misura più onerosa sui ceti più poveri, spinti dalla loro condizione a tentare la fortuna in misura maggiore.¹¹ Difficile sottostimare l’influenza in questo processo della lobby delle società dell’azzardo, un’industria che ha nel proprio DNA la natura parassitaria. Essa infatti non produce alcun valore economico o sociale, limitandosi a gestire - in cambio di una percentuale, in base alla legge ferrea che “solo il banco vince sempre” - la redistribuzione legalizzata della rendita sottratta ai giocatori, ai quali vengono smerciate speranze di premi occasionali. Si tratta di un settore forte di una raccolta complessiva lorda (comprensiva delle vincite) superiore ai 96 miliardi di euro e di un incasso di 19,5 miliardi nel 2016 (10,5 miliardi incamerati dallo Stato, 9 miliardi il profitto degli operatori), in crescita di circa il 9% rispetto all’anno precedente.¹²

I profitti sono in parte reinvestiti in martellanti campagne pubblicitarie e promozionali, accompagnate dall’ipocrita formula “gioca con moderazione” ovvero “in modo responsabile”. È lecito chiedersi in che misura gli stessi mezzi di informazione, incassata una cospicua quota di rendita dalla vendita di spazi pubblicitari, mantengano l’auspicabile indipendenza di giudizio nei confronti dell’industria delle scommesse.

La parte del leone va alle dieci sorelle del gioco d’azzardo, le concessionarie di fatto anche esattrici per conto di uno Stato benevolente nella regolazione, disattento nei controlli e indulgente verso le anomalie, tanto che la legge italiana non vieta loro di avere sedi estere in paradisi fiscali, incroci societari offshore, schermi che si frappongono a chi cerca di identificarne i titolari. In alcuni casi, come quello della Atlantis/BPlus, sono emerse dirette contiguità dei titolari con esponenti mafiosi di spicco, che fanno da cornice a imputazioni del proprietario e di altri amministratori per “associazione per delinquere finalizzata a commettere una serie di reati di peculato (cioè furto di denaro pubblico), riciclaggio e sottrazione fraudolenta al pagamento delle imposte”.¹³ La ricostruzione di alcune relazioni visibili tra la lobby dell’azzardo e l’universo della politica fa risaltare la presenza di numerosi

deputati, ex-ministri e sottosegretari di tutte le sponde politiche, - ma anche “figli di” - tra i presidenti, i rappresentanti legali e i soci delle concessionarie del gioco d'azzardo, che risultano così a elevato tasso di parentela politica.¹⁴ Ne è logica conseguenza, sempre sul piano palese, il copioso afflusso di finanziamenti “in chiaro” verso la politica, tanto a singoli esponenti che a “fondazioni politiche” che spesso fanno da schermo alle loro attività.¹⁵ Ma nella pratica della “corruzione a norma di legge” inevitabilmente flussi finanziari sotterranei si accompagnano a quelli tracciabili, in modo da acquistare i servizi dei decisori che quelle norme devono produrle, ovvero impedire l'approvazione di proposte nocive per gli interessi protetti. Piuttosto che le decisioni conviene comprare i decisori, resi dipendenti dal bisogno di trovare fonti per sovvenzionare la loro attività politica, sotto scacco, ricattabili.

Questa la versione fornita dall'anonimo assistente parlamentare: “Vi sono alcuni senatori, alcuni onorevoli che sono a libro paga di alcune multinazionali, le così dette *lobbies*. (...) Ci sono le multinazionali che ogni mese per mezzo di un loro rappresentante fanno il giro dei palazzi, sia al Senato che alla Camera, incontrano noi assistenti e ci consegnano dei soldi da dare ai rispettivi senatori o onorevoli per far sì che quando ci sono degli emendamenti da votare in commissione o in aula i senatori e gli onorevoli li votino a favore della categoria che paga. Per quel che mi riguarda conosco due multinazionali ed entrambe elargiscono una mille euro e l'altra duemila euro ogni mese (...), una è del settore dei tabacchi e un'altra nel settore dei videogiochi e delle slot machine. (...) [Pagano per] la protezione. Quando vengono emanate delle leggi o degli emendamenti che potrebbero andare a intaccare i guadagni di queste società, loro si impegnano invece a proteggere le società a discapito del cittadino. (...) Ci sono tantissimi senatori e tantissimi onorevoli che percepiscono questo denaro. (...) La tariffa varia a seconda dell'importanza del senatore, e quindi se è molto influente varia, sale di più oltre i mille euro ma la base è mille euro, fino a 5.000 euro”.¹⁶

Se questa ricostruzione fosse veritiera, avremmo una possibile spiegazione della frequente convergenza parlamentare bipar-

tisan a favore di concessionari di giochi, sale-slot e videolottery assortite: “È risaputo che ad ogni legislatura sia i senatori che gli onorevoli fanno a gara per essere inseriti in alcune commissioni affinché poi possano essere inseriti a loro volta nel libro paga delle multinazionali”. La voce dell’assistente parlamentare conferma poi la versione di un *imprinting* politico delle sale bingo: “per quanto riguarda le sale bingo si sono formati due gruppi che sono partecipati sia da uomini di centro sinistra che da uomini di centro destra, ragione per la quale c’è una totale spartizione delle varie sale bingo per tutta l’Italia. (...) Un gruppo fa capo a un ex ministro (...), e un altro gruppo fa capo a un ex-ministro”. Non c’è alcuna evidenza giudiziaria dell’esistenza di questa criminale influenza lobbistica e le dichiarazioni anonime sono di dubbia attendibilità. Ma se questa ricostruzione avesse riscontro, le sale Bingo e gli altri santuari del gioco d’azzardo, con le loro luci iridescenti, rappresenterebbero il monumento a uno dei più dolorosi fallimenti della politica italiana.

Alcune osservazioni conclusive

In soli due decenni le politiche per la legalizzazione del gioco d’azzardo hanno precipitato gli italiani al nono posto nella poco invidiabile classifica mondiale delle perdite pro-capite da scommesse, pari a quasi 400 dollari l’anno per adulto residente, circa un euro al giorno.¹⁷ Risorse gettate al vento dai giocatori che si traducono come per incanto in una rendita che alimenta i bilanci dello Stato, delle società concessionarie di giochi e scommesse, di tutti gli operatori del settore. I contenuti delle norme che governano il settore appaiono però impropriamente influenzati, fin dalla loro nascita e in tutti i loro successivi emendamenti, dagli interessi congiunti di decisori pubblici e lobby del settore, i quali per vie ufficiali - attraverso la compartecipazione societaria agli utili delle società - ovvero tramite canali di finanziamento occulto ai parlamentari si spartiscono sottobanco quote rilevanti di quelle risorse. Con l’estensione dell’azzardo di Stato si è finito per attribuire un prezzo anche alle illusioni di riscatto delle fasce economicamente e socialmente più fragili della popolazione. Ma il danno prodotto da questa forma di corruzione delle leggi

non è soltanto economico, poiché investe anche la dimensione istituzionale e culturale, trasformando i diritti in merci disponibili solo per chi ha “potere d’acquisto” e relazioni, nell’applicazione di una visione consumistica alla gestione della cosa pubblica, che alimenta il convincimento diffuso che tutto e tutti “abbiano un prezzo”. La proclamata esigenza di fare cassa è servita agli occhi dell’opinione pubblica per giustificare le politiche di progressiva apertura all’azzardo di Stato, ma per ottenere il consenso necessario si è dovuto mascherarne gli effetti. Quelle misure infatti hanno accentuato le disuguaglianze economiche e sociali, facendo precipitare migliaia di famiglie sotto della soglia di povertà; hanno alimentato la disperazione solitaria delle dipendenze patologiche, scaricando su enti locali e servizi sanitari - oltre che sulle famiglie - le ricadute devastanti delle ludopatie; infine, hanno propagandato un pernicioso messaggio culturale, l’idea che le aspettative di riscatto economico e sociale possono essere delegate alla fatalità di un colpo di fortuna, piuttosto che al lavoro e all’impegno individuale e collettivo.

Con il passare del tempo le conseguenze socialmente deleterie dell’azzardo di Stato sono diventate sempre più difficili da nascondere. L’espansione di giochi e scommesse legalizzate ha permesso a pochi soggetti economici - talora vicini alla criminalità organizzata - a “politici d’affari” e a politici a libro-paga di intascare guadagni colossali avvalendosi di meccanismi di condizionamento opaco dei processi decisionali che sono valsi a piegare ai loro interessi regole e leggi, a ottenere spazi e concessioni, ad azzerare controlli. La carta truccata della corruzione è stata la loro scommessa vincente.

Note

1. “Un aggiornamento del Piano nazionale anticorruzione offre una definizione di corruzione che non si sovrappone a quella ricavabile dalle fattispecie penali, ma è da intendersi come “assunzione di decisioni (...) devianti dalla cura dell’interesse generale a causa del condizionamento improprio da parte di interessi particolari. Occorre, cioè, avere riguardo ad atti e comportamenti che, anche se non

consistenti in specifici reati, contrastano con la necessaria cura dell’interesse pubblico e pregiudicano l’affidamento dei cittadini nell’imparzialità delle amministrazioni e dei soggetti che svolgono attività di pubblico interesse.” Cfr. ANAC, Aggiornamento 2015 del Piano nazionale anticorruzione, determinazione n.12 del 28 ottobre 2015, p.7, in <http://www.anticorruzione.it>

2. Cfr. Vannucci, A., Atlante della corruzione, Ed. gruppo Abele, 2012
3. La Repubblica, 22 febbraio 2010.
4. Cfr. A. Vannucci, Come cambia la corruzione in Italia: pulviscolare, sistemica, organizzata, in E. Ciconte, F. Forgione, I. Sales, Atlante delle mafie, vol. V, S. Mannelli, Rubbettino, 2017
5. Cfr. Barbieri, G. e Giavazzi, F. Corruzione a norma di legge, Milano, Rizzoli, 2014, p. 41
6. Si legga, ad esempio, A. Ziniti, "Le mani di mafia e massoneria su Messina", in La Repubblica, 6 luglio 2017: i vantaggi su scommesse e del gioco online sono ambita merce di scambio.
7. Così un deputato di opposizione si è rivolto al sottosegretario dell'esecutivo di centrosinistra che con un suo emendamento ha abbassato l'aliquota della sanatoria per le slot machine, assicurando alle concessionarie uno "sconto" di circa 2 miliardi di euro: "Chiedo al sottosegretario (...) se è in grado di affermare in piena coscienza che nessuno del suo governo e della sua maggioranza sia stato avvicinato, non soltanto in forma dialettica, prima da parte delle multinazionali del tabacco e poi da parte delle lobby del gioco d'azzardo. (...) Si è in grado di compiere un'analisi della situazione patrimoniale di chi ha parlato per conto del governo e della maggioranza con i rappresentanti delle multinazionali del tabacco e i gestori dei giochi?". Cfr. "Il fatto quotidiano", 15 ottobre 2013
8. Cfr. P. P. Pasolini, Che cos'è questo golpe? Io so, in "Corriere della Sera", 14 novembre 1974, in <http://www.corriere.it/speciali/pasolini/ioso.html>
9. Si pensi, ad esempio, alla scena del film di G. Bertolucci "Berlinguer ti voglio bene", con Roberto Benigni nelle vesti del contadino Mario Cioni (www.youtube.com/watch?v=U-vFqNc29aY)
10. Cfr. Lobby del gioco: politici e affari, trasmesso da Le lene, Italia 1, 27 ottobre 2013, in <http://www.video.mediaset.it/video/iene/puntata/417360/roma-lobby-del-gioco-politici-e-affari.html>. Per un'analisi dei tradizionali "politici d'affari" emersi grazie alle inchieste di "mani pulite", caratterizzati da mancanza di scrupoli, pragmatismo, spiccate capacità relazionali, carenza di competenze professionali, spiccata vocazione "affaristica", si vedano D. della Porta e A. Vannucci, *Corrupt Exchanges*, New York, Aldeine De Gruyter, 1999, pp. 69-92
11. Ad esempio, una ricerca condotta sul "gratta e vinci" mostra che "le famiglie giocatrici più povere spendono circa il 3 per cento del loro reddito in questo tipo di giochi, mentre quelle più ricche spendono meno dell'1 per cento". Cfr. Sarti, S. e Triventi, M. "Il gioco d'azzardo: l'inqiuità di una tassa volontaria", in Stato e Mercato, 96, 2012, pp. 503-533. Si veda anche M. Dari Mattacci, *La dea bendata. Viaggio nella società dell'azzardo*, Eca Edizioni, 2015
12. Cfr. Agipro, Giochi 2016, in <http://www.agiprnews.it/attualit%C3%A0-e-politica/giochi-2016-raccolta-italia-spesa-slot-scommesse-lotto-superenalotto-id.131760>
13. Cfr. P. Biondani, Maxiriciclaggio, arrestato il re delle slot, in L'Espresso, 13 dicembre 2016. Significativamente il rappresentante per l'Italia della società concessionaria di slot, anch'egli destinatario di misura di custodia cautelare nel 2016, è un esponente politico, deputato dal 2008 al 2013 e dal 2017, che secondo l'ipotesi accusatoria avrebbe pagato spese per la propria campagna elettorale del 2008 grazie a fondi neri della società
14. Cfr. G. Florio, Camera, la lobby politica che appoggia le slot machine, in Lettera43, in <http://www.lettera43.it/it/articoli/politica/2013/05/23/camera-la-lobby-politica-che-appoggia-le-slot-machine/86870/>
15. Si prenda ad esempio la puntuale ricostruzione fornita da Report, Rai3, nella puntata su I Biscazzieri, di S. Ranucci, 8 maggio 2011, in <http://www.report.rai.it/dl/Report/puntata/ContentItem-24d0a0b-49fb-43cf-8045-8389806320eb.html>
16. Cfr. Parlamentari pagati dalle lobbies?, da Le lene, Italia 1, 17 maggio 2013, in <http://www.video.mediaset.it/video/iene/puntata/390060/roma-parlamentari-pagati-dalle-lobbies-.html>
17. Cfr. The world's biggest gamblers, in "The Economist", 9 febbraio 2017, in www.economist.com/blogs/graphicdetail/2017/02/daily-chart-4?fsrc=rss.

GIOCO INDUSTRIALE DI MASSA

Il nuovo gioco, dalla magia al condizionamento operante

di Maurizio Fiasco, sociologo, socio fondatore e già presidente di ALEA

Il fenomeno è ben noto alla critica letteraria. Figure narrative tramontate nelle città - e in generale negli ambienti dove alberga il rinnovamento continuo di linguaggi, segni, gusto estetico - permangono però, ostinatamente, nella provincia, dov'è la periferia dei dibattiti culturali e della battaglia delle idee. Succede ad esempio nella moda. Se a un esponente del pubblico urbano di Roma, Milano, Torino, avvenga di passeggiare per il corso della piccola città, dove nello "struscio" del sabato sera "indifferente gioventù si allaccia; sbanda povere mete", gli apparirà la goffaggine di un mescolamento di stili, di fogge di abiti che egli considera passati e fuori tendenza. Il senso comune fa vivere come presente quel che è sepolto nel *glamour* del passato prossimo. Così accade per il fenomeno, anzi per lo spettacolo del gioco d'azzardo. Il cosiddetto "discorso pubblico" si diffonde su tratti e profili, divenuti passatisti con l'ormai maturata rivoluzione che ha gettato alle ortiche macchine e strutture; che ha deteriorato templi e arene della sfida ad alto rischio con le poste in denaro; che ha portato all'estinzione delle Fortuna e dello stesso pensiero magico. Spogliato di ogni apparato simbolico e di riti elaborati, trasferito dalle sale con gli specchi e dalle tribune degli ippodromi

nei display delle “scommesse virtuali”¹ o nei locali in penombra delle sale per slot machine, il *gambling* attuale, che è “gioco d’azzardo industriale di massa” ha “spogliato della loro aureola tutte le attività che fino allora erano venerate e considerate con pio timore”.² Eppure tale rivolgimento è ignorato quando nel senso comune degli stessi professionisti delle discipline cliniche e psicosociali si ripete la vetusta classificazione: giocatori sociali, giocatori problematici, giocatori eccessivi, giocatori patologici. Con queste citate catalogazioni, tratte da letteratura specialistica d’antan sul GAP, ci si esonera dall’osservare in concreto “come si gioca”, dal ricostruire una microfisica dell’azzardo, dallo scotomizzare macchina, linguaggio, assetto giuridico, per continuare a muoversi “con pio timore” su ingenui psicologismi: pensieri erronei, pensiero magico, funzione compensatoria della Fortuna ecc.. Quale parte di questo patrimonio di concetti “tradizionali” è spendibile nel presente?

Il presente, come si accennava, è contrassegnato da un nuovo paradigma del “gioco con soldi e per soldi e a fini di lucro”: il Gioco d’Azzardo Industrializzato di Massa. Con tale inquadramento si può cogliere la radicale diversità con la situazione precedente. Le caratteristiche essenziali sono date: a) dalla combinazione di alea e tecnologie avanzate, con le seconde che hanno incorporato quasi completamente la “funzione del caso”; b) dalla sostituzione di giochi ad alta remunerazione promessa e a bassa frequenza di svolgimento con altri giochi a remunerazione “bassa ma raggiungibile” dal cliente e ad altissima frequenza; c) dall’aver soppresso la funzione compensatoria della ricerca della Fortuna con la gratificazione attesa, esperita e ripetuta ad altissima frequenza mediante erogazione di piccole somme “non risolutive”; d) dall’impiego su larga scala e ad alta intensità delle acquisizioni delle neuroscienze e del behaviourismo per il “condizionamento” operante; e) dal dispiegamento del marketing e della stabilizzazione della domanda di alea puntando alla fidelizzazione mediante addiction; f) da una struttura del business interdependente con un mercato finanziario derivato dall’andamento dei conti dell’azzardo.

Un gioco industriale di massa è dunque un'esperienza di azzardo a bassa soglia, che occupa progressivamente sempre maggiore porzione del tempo sociale di vita, che interpola gli itinerari della vita quotidiana delle persone, impegnandole per molte ore della loro giornata, poiché basato su tecniche di rinforzo del comportamento e d'induzione alla compulsività. In generale il gioco d'azzardo industrializzato di massa ingaggia e stabilizza i comportamenti dell'utente con un sistema bidirezionale qual è reso possibile dal sistema, sia on-line e sia fisico, delle sequenze "input-altro investimento-ricompensa attesa". Vediamo l'impianto.

Le tecnologie

Gioco d'azzardo e impiego delle nuove tecnologie digitali hanno riorganizzato i bioritmi, codificato e scandito i tempi delle emozioni, interpolato i percorsi della quotidianità con le sequenze della gratificazione e della oblitterabile frustrazione. In una giornata tipo, secondo un'indagine (Millward Brown, 2014) l'italiano medio di età compresa tra i 16 e i 44 anni trascorre più di cinque ore davanti a uno schermo, di cui quasi due impegnandosi con uno smartphone (109 minuti). È il segmento di mercato più appetibile per l'offerta di azzardo e di *device* telefonici. Il tempo che gli adulti più "performanti" (negli appetiti digitali) impiegano davanti alla TV è di 89 minuti al dì, mentre con i computer portatili o fissi i minuti le unità scendono a 85 minuti e quelle con gli occhi rivolti al display di un tablet si attestano su 34.

Always on, dunque, sia per conversare, chattare, controllare messaggi brevi e email, sia per puntare, scommettere, far girare una delle *virtual machine* dell'azzardo. Energie nervose profuse in misura crescente. E denaro del reddito familiare drenato in porzioni qualche decennio fa inimmaginabili anche per i più originali futurologi o scrittori di fantascienza del secondo Novecento. Dunque i due fattori - i valori monetari del consumo e il tempo fisico impegnato - costituiscono gli aspetti materiali che si affiancano al valore simbolico: quello della somministrazione di piacere e di emozioni parcellizzate, frazionate e replicate *enne* volte e a frequenza crescente. Insomma, è l'applicazione massiva di quel meccanismo sequenziale di stimolo discriminante e di sti-

molo rinforzatore individuato da Burrhus Skinner quale attivatore del “condizionamento operante”: ricompensa, incertezza della gratificazione, aspettativa e ricerca di piacere reiterato. Con la tecnologia “determinata”, “situata” in un sistema automatico di macchine di input/output di denaro, la vita degli esseri umani è sussunta nella complessa e totalizzante organizzazione dell'azzardo. Al punto che tale “incorporamento” della risorsa “tempo di vita” nel processo di business del gambling ha eliminato persino tutto il corredo simbolico dell'alea, estinguendo il pensiero della Fortuna e la Fortuna stessa, vale a dire le motivazioni stesse primigenie dell'ingaggio della persona nell'esperienza dello scommettere, del puntare, del ricercare la conferma di un'estrazione, di una combinazione di numeri. Il risultato, cioè la vincita, si pone come mero rinforzo di un comportamento. Per questo il “premio” dev'essere continuo e moderato, cioè al riparo dal rischio che la sua entità strappi - provocando quando “iperbolico jackpot” un effetto choccante - il giocatore dalla fascinazione della sequenza ripetuta di combinazioni di simboli alle slot-machine, di suoni e rumori, di icone bidimensionali colorate come il design dei fumetti o i riferimenti alla percettività puerile e preadolescenziale.

Il capovolgimento di modello si può ricapitolare nei seguenti termini. Ancora nei primi anni Novanta, l'offerta organizzata di “fortuna” si componeva di giochi incentrati su vincite elevate e a bassa frequenza (Lotto, Totocalcio, Lotterie e Gratta e Vinci “prima maniera”). Il consuntivo poneva in evidenza un ammontare di puntate per 10.137 (15.205,5 rivalutati) miliardi di lire, equivalenti a 12 miliardi e 295 milioni di euro (rivalutati in base ai coefficienti ISTAT per il 2012³). In tale cornice si inserivano i premi in denaro superiori agli attuali 500 euro, che formavano un volume aggregato pari a circa 1 miliardo e 850 milioni di euro (sempre applicando il coefficiente di rivalutazione ISTAT). La loro prospettiva - nella comunicazione e nel marketing - era il cuore del meccanismo di attrazione all'offerta di alea. Il confronto con il 2012 mostra la rivoluzione. Il sistema di azzardo attualmente vigente è edificato attorno “a giochi di alea a bassa soglia di accessi e alta frequenza di partecipazione” dei consumatori:

in denaro e in tempo. Non c'è più celebrazione estetica né gesta, né specchi. Ma plastica, neon e immagini dalla grafica dei fumetti, insieme a un turbillon di jingle infantili che lievitano in aria nella penombra delle sale VLT di quartiere o promananti dai totem delle Newslot dei bar e dei supermarket. Insomma, l'epopea dei casinò con gli arredi Liberty sta al contemporaneo trastullo da gioco d'azzardo nelle strade dei quartieri e nelle stazioni del metrò come la letteratura erotica sta alla pornografia del dettaglio meccanico che si consuma nel web. E neanche la napoletana Matilde Serao, se fosse un nostro contemporaneo, potrebbe scrivere quel capitolo del *Ventre di Napoli* dove ci racconta del sentimento magico dei partenopei, della "numerologia" e della Cabalah che lenivano la disperazione dei poveri nei bassi. Dallo scoramamento del sabato sera, appena usciti i numeri del Lotto, al lento risalire della speranza con l'approssimarsi del giorno di apertura dei botteghini. Si gioca ovunque e sempre.

Il condizionamento operante

L'*addiction* da gioco d'azzardo è quindi oggi definita sul paradigma del gioco moderato. Il banco, infatti, rischia quasi nulla, in termini di ritorno dell'investimento, dal ricavare poco dalle moltitudini. In sostanza, una persona che gioca piccole somme, parcellizzando il consumo e mantenendolo costante, si rivela più redditizia al venditore che una persona che impegna saltuariamente denaro, e magari muove attacco al banco con poche puntate di grosse somme. Il concessionario può contare sulla rigidità della domanda da consumo di azzardo, proprio come avviene all'industria del tabacco per fumatori.

Nella "dipendenza senza sostanza", il valore funzionale della nicotina è ben surrogato dalla tecnica del "condizionamento operante". Non è lo stimolo che genera il condizionamento, ma *la risposta allo stimolo stesso*. Per questo il condizionamento è detto "operante" (o forse sarebbe meglio tradurre "con l'operare", "nell'operare"), a indicare che senza l'apporto soggettivo a rispondere non vi sarebbe la fase del condizionamento. È la pragmatica di rispondere allo stimolo che attiva il condizionamento, che infatti "s'installa" nel soggetto quando risponde.

“Per il principio di rinforzo è necessario che la risposta produca fisicamente il rinforzo, perché sia rinforzata”. (B. Skinner, 1951). Senza una sua pragmatica, infatti, il soggetto non si “rinforzerebbe”. Senza la risposta fisica allo stimolo di giocare alle slot machine il soggetto, pur stimolato, non procederebbe a procurarsi un condizionamento “che opera”, o “dato dall’operare”.

Il rinforzo è dato dagli effetti ai quali ha dato luogo la risposta. Invitato a introdurre una moneta in una macchina, il condizionamento avviene attraverso la replica del soggetto (versamento del gettone e pressione sui pulsanti). Il rinforzo avviene attraverso gli effetti della risposta. Perché tali effetti si abbiano occorre che l’esperienza di payout sia davvero conosciuta - in frequenza incerta - dal soggetto che ha risposto allo stimolo. Di qui la programmazione industriale del condizionamento attivo.

Nell’opinione comune, anche nelle posizioni professionali che si vorrebbero logiche e razionali, “il fatto che un rinforzo casuale che segue una risposta sia sufficiente a garantirne il consolidamento, non è riconosciuto da tutti, col risultato che talvolta ne derivano serie conseguenze” (C. Musatti, 1977).

Il condizionamento che induce a operare deriva per l’appunto dall’investimento (appetitivo, come pulsione, come attrazione per l’incertezza?) che il soggetto compie quando risponde allo stimolo. In altre parole, questo tipo di condizionamento non è un interruttore che scatta, ma è l’azione ispirata dall’aspettativa che il soggetto compie per ottenere un feedback.

Diversamente dal “riflesso condizionato” di Pavlov, il “condizionamento operante” di Skinner passa per un’elaborazione per quanto elementare della risposta.

L’introduzione della moneta e poi il premere il tasto della slot machine sono risposte allo stimolo, come la ricerca dell’erogazione dei semi o di piccole porzioni di cibo - mediata dal beccare sul punto rosso o dallo schiacciare la leva - sono il condizionamento operante del piccione e del ratto dentro la Skinner box. Quindi non sollecitazione di un istinto o di un riflesso, ma assoggettamento, *addiction* all’operare per la ricerca di un *feedback*.

Business del “gioco con alea con posta in denaro” e mercato finanziario derivato

Dall'epoca del decreto legge 6 dicembre 2011 n. 201 (“Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici”) e successiva legge di conversione, sono state introdotte alcune importanti modifiche normative, la cui *ratio* dichiarata è fronteggiare drasticamente il pericolo di fallimento finanziario dello Stato (*default*) aumentando le entrate tributarie e “tagliando” costi e spese. Stupisce, tuttavia, la vistosa assenza di previsione, su scala macroeconomica, delle implicazioni di una delle principali forme di impiego del reddito degli italiani: il gioco d'azzardo, pervenuto a numeri che non hanno corrispettivo in nessun Paese del mondo.

Se di questo si vuole peraltro disporre di un “conto” completo, è richiesta una valutazione di tutti i settori che lo compongono. Ai valori che risultano ufficialmente contabilizzati nel Gioco Pubblico (GP), se ne devono sommare altri due tipi, desumibili, però, da semplici stime perché “in nero”.

L'universo della spesa “non registrata” si compone, da una parte, della frazione che non risulta all'amministrazione finanziaria dello Stato perché sono stati alterati fraudolentemente i meccanismi del gioco autorizzato (disconnessione-manomissione delle slot-machine e delle VLT, stampa e vendita di tagliandi contraffatti delle “lotterie istantanee”) ed è denominabile come Gioco Grigio (GG); dall'altra parte vi è anche un consumo di azzardo che si svolge in totale clandestinità, il Gioco Illegale, per esempio in casinò e bische illegali, attraverso allibratori paralleli, durante competizioni non autorizzate e collegate a scommesse, ecc.. Valutare su scala macroeconomica se vi fossero delle correlazioni tra i fattori della crisi economica, la crisi fiscale dello Stato, le principali matrici della domanda interna di beni e servizi e l'andamento effettivo dei ricavi erariali dello Stato, avrebbe certamente comportato la formulazione di un quesito essenziale: in virtù di quali condizioni e di quale struttura del settore quello dei giochi d'azzardo ha “conquistato” valori monetari così elevati? Si sarebbero dovuti considerare, per tentare una risposta, tre fattori, tutti documentabili e misurabili:

- 1) la riduzione costante, a fronte di un consumo d'azzardo crescente, del peso percentuale delle entrate erariali, che passano - in otto anni, tra il 2009 e il 2016 - da un valore di circa 12,6 punti al valore dichiarato di 10,50, sempre calcolato sull'ammontare lordo del "giocato";
- 2) l'abbassamento del margine specifico destinato alla cosiddetta "filiera del gioco" (composta da concessionari, gestori e pubblici esercizi), che infatti passa da un valore di 15,61 punti percentuali (nel 2004) a un valore di 12,9;
- 3) l'ampliamento eccezionale della popolazione che impiega reddito nell'azzardo e l'incremento della spesa pro capite (raddoppiato: da 607 Euro a 1.220).

Pur collocato, sul finire del 2011, all'interno di una ricerca di "misure urgenti" per fronteggiare il baratro dei conti pubblici, un esame dei conti principali avrebbe mostrato come, in sostanza, il modello adottato per il mercato dei giochi pubblici d'azzardo fosse incentrato sull'aumento dei valori assoluti di tutte le poste, con conseguente diminuzione dei valori relativi per le entrate tributarie e per i ricavi della "filiera". Si sarebbe preso atto che, in effetti, per ottenere l'espansione del consumo di alea si era ricorsi all'incremento progressivo della quota "restituita" sotto forma di "premi" ai giocatori. Con una importante, capitale, differenza: la "restituzione", cioè l'ammontare delle vincite, ha via via abbandonato i criteri di proporzionalità.

Ad una partecipazione "media" alla spesa, non è più corrisposta, infatti, una redistribuzione altrettanto "media". Si è giunti, così, a una concentrazione nella minoranza dei vincitori, intesi come coloro che "ricavano" dal gioco d'azzardo più di quanto (a consuntivo) vi abbiano impiegato. Per contro, si registrerà una maggioranza che (sempre a consuntivo) avrà speso più di quanto avrà ricavato, pur avendo nel corso dell'anno conosciuto un certo numero di "restituzioni". L'esperienza di vincite illusorie (perché a conti fatti il saldo è un passivo) produce l'effetto del ritorno della persona al consumo di gioco, con quantità crescenti, sia di tempo ad esso dedicato, sia con il cumulo lento e continuo di somme di denaro versato. Se esiste un "giocatore

mediano”, non esiste il “vincitore mediano”: rilevato a fine periodo (un anno finanziario).

L'architettura del modello di economia del gioco pubblico d'azzardo non è stata deliberata rendendo chiaro il risultato che ne sarebbe derivato. Un'esplicita e razionale enunciazione delle implicazioni per le politiche e gli aspetti (pur relevantissimi) di natura etico-politica non è stata compiuta e né, tantomeno, sottoposta a valutazione della pubblica opinione. Né sono stati forniti i dati consuntivi sulla declamata motivazione ufficiale della deliberata crescita dell'economia dell'azzardo: alimentare la fiscalità pubblica, o contenerne la crisi.

Alla prova dei numeri, essi smentiscono le valutazioni approssimative così frequentemente (e ufficialmente) ripetute, poiché i dati mostrano come al crescere degli *outcome* (risultati del consumo di azzardo), corrisponde il decrescere degli *income* (benefici attesi per la fiscalità). Più “risultati”, meno “redditi”: applicando la “legge di Pareto”⁴ all'economia dell'alea, si può affermare che, affinché cresca di un punto, di un solo punto, l'introito dello stato (*income*), è necessario che il volume del consumo (*outcome*) lievitati di 100. Perché ci siano quantità da ridistribuire (suddivise in poche grandi vincite e in molte piccole “restituzioni”), occorre l'estensione costante della popolazione “arruolata” al gioco d'azzardo. Solo se chi gioca potrà, di tanto in tanto, interrompere la sequenza di frustrazioni (da perdita di denaro) con esperienze di “restituzione”, egli continuerà nella escalation, impiegando quote crescenti del suo reddito.

È un paradigma che le stesse autorità amministrative dichiararono a suo tempo: “V'è da notare che più delle tradizionali, le lotterie istantanee necessitano (...) premi più diffusi anche se di minore entità. In effetti la migliore spinta all'acquisto è data dalla frequenza delle vincite e dall'osservazione che di tale frequenza hanno i giocatori” (“Relazione sullo svolgimento delle lotterie nazionali” Anni 1996-1998, presentata dal Ministro delle Finanze al Parlamento, ex art. 7 della legge 26 marzo 1990, n. 62). Il paradigma è del tutto chiaro: per espandere il mercato è necessario creare un abbaglio cognitivo (si vince facile, si vince spesso, si vince subito) e questo “metodo” vale sia per le “lotterie istan-

tanee” (Gratta e Vinci), che per gli altri giochi a bassa soglia (slot-machine, di prima e seconda ondata, scommesse) e per i giochi on line (poker, casinò, altre scommesse).

Conclusioni

Un prevedibile scenario si può tracciare, quando dalla “bolla” finanziaria del gioco d’azzardo si passerà all’esplosione di una domanda di servizi per le dipendenze correlate. L’inflazione del gioco pubblico - e la spinta che ne deriva al riorganizzarsi “più profittevole” del ciclo dell’alea in clandestinità - è uno degli esempi di come nella vita contemporanea, spesso, i cambiamenti radicali siano connotati da un’“evidenza invisibile”. Tanto vasti e pervasivi che l’apparato cognitivo dell’opinione pubblica non li intercetta. Anche perché chi dovrebbe interpretare l’opinione in pubblico (i mass media) in questo caso svolge un servizio alla compagnia di giro di concessionari e gestori del *gambling*. Poche inchieste giornalistiche - che si sforzano di approfondire - molti articoli redazionali che sono una forma camuffata di pubblicità, compresi fascicoli speciali o sezioni dedicate dei quotidiani.

Con una più che probabile crisi finanziaria dell’economia dell’azzardo, in combinazione con l’avvenuta istituzionalizzazione del diritto all’assistenza sanitaria per il GAP nel decreto dei nuovi Livelli Essenziali di Assistenza (gennaio 2017) ne deriveranno conseguenze giuridiche, pratiche, operative. Prenderà avvio, da un lato, un profilo di responsabilità civile per gli attori dell’affaire dell’azzardo (con riflessi diretti per chi ha creato il marketing e l’induzione a questo consumo fortemente rischioso); anche sul piano delle politiche criminali si dovranno cambiare i paradigmi, e quindi contrastare l’incorporamento di molte forme legalizzate nell’organizzazione malavitosa dell’economia dei giochi (insomma, un problema tipico di lotta al riciclaggio come creazione di un’economia legale-criminale).

Sulla scala delle persone e della loro sofferenza, si genererà una enorme domanda di interventi terapeutici, e di presa in carico dei singoli e delle famiglie da parte di una rete di servizi: dal livello psicosociale a quello giuridico, di gestione dei debiti, di recupero dalla compromissione in rapporti usurari.

Davvero nessuno si può riservare uno spazio separato di riflessione, essendo così forti le connessioni tra le diverse facce di questo prisma che è il fenomeno dell'azzardo in Italia.

Note

1. Nel 2016 si sono consumati 1 miliardo e 165 milioni di euro nei bar e nelle tabaccherie dove un monitor trasmette corse ippiche o altre immagini "sportive" simulate al computer da un software. Si scommette non sull'esito di un evento che debba verificarsi successivamente (i giri del catino dell'ippodromo e del cinodromo, match di football ecc.) ma sull'algoritmo sconosciuto che ha programmato le sequenze di un videogioco. Come si può evocare la Fortuna, quando è stato soppresso ogni evento che nel "vecchio" azzardo si verificava di norma dopo l'atto del mettere la posta

2. È la parafrasi di un celebre brano del manifesto del 1848 di Marx ed Engels
3. Negli anni seguenti l'imposta aggiuntiva è stata sospesa, per poi venir reintrodotta nel 2016 e incrementata nell'anno finanziario 2017
4. Legge di Pareto: le rendite si ripartiscono secondo una legge matematica decrescente ad andamento esponenziale. A mano a mano che si considerano livelli di reddito sempre più alti, il numero dei percettori e le quote unitarie diminuiscono. Dalle teorie di Wilfredo Pareto, Parigi 1848-Céligny 1923, ingegnere, economista e sociologo.

LA BANALIZZAZIONE DELL'AZZARDO

Da Roulettenburg alla VLT ¹

di Mauro Croce, psicologo, psicoterapeuta e criminologo

È il 1980. Il gioco d'azzardo patologico viene inserito nella terza edizione del *Manuale Diagnostico e Statistico dei Disturbi Mentali* (DSM III). Un importante riconoscimento da parte della comunità scientifica che servirà a superare una visione morale che vedeva l'ossessione e la distruzione nel gioco quale comportamento vizioso. Definire e diagnosticare il giocatore patologico non solo sarà utile a comprendere il fenomeno nel suo reale significato ma anche a intraprendere i primi studi relativi alla diffusione, ai costi sociali, alle cause e anche alle risposte da adottare. Sarà però subito evidente una relazione tra offerta di gioco e crescenti fenomeni di patologia, di sofferenze familiari, di disgregazione del capitale sociale.² Geoffrey Rose dimostrerà poi quella che diventerà un'evidenza in ambito epidemiologico, ovvero come l'esposizione di un grande numero di persone ad un piccolo rischio generi più casi problematici e patologici di quanto succederebbe a un piccolo numero esposto a un forte rischio. Si porrà però un problema. Come dimostrare che la diffusione di gioco patologico non è in relazione con l'offerta e quindi l'industria del gioco e che i decisori pubblici sono immuni da responsabilità nella creazione di un problema di sanità pubblica? Come incrementare i propri fatturati e l'aumento della platea di clienti e al tempo stes-

so dimostrare che lo sviluppo di problematicità è indipendente dall'offerta, dalla disponibilità, dalla tipologia di giochi?

L'operazione sarà quella di riuscire a isolare il gioco d'azzardo problematico dal contesto che ne ha favorito la costruzione e quindi dimostrare che esiste una patologia specifica di soggetti - che in Italia diventeranno i "ludopati" - i quali, a causa di una loro predisposizione individuale, non sarebbero capaci di controllarsi. Si tratterà allora di dimostrare che esiste una patologia, un gene, una disregolazione, una specificità di cui certi soggetti sarebbero affetti e altri no. Si dovranno promuovere e sostenere studi, "studiosi", pubblicazioni, convegni che lo dimostrino. Ecco allora come l'industria del gioco investirà, come osserva Scott Vrecko in un articolo pubblicato da "Economy and Society", verso tipi di ricerca finalizzati a dimostrare come le conseguenze negative connesse al gioco non siano in relazione a problematiche di tipo sociale, alla caduta dei legami sociali, al senso di fragilità, all'offerta di gioco, quanto a variabili neurobiologiche.³

Una tendenza che si può anche riscontrare dall'analisi di 13 anni di pubblicazioni del *Journal of Gambling Studies*, dove su 204 articoli esaminati ben 155 (76%) rispondono ad un postulato causale di ordine organico, genetico, neurologico, psicologico e/o biologico.⁴ È quindi evidente come la ricerca, l'interpretazione, lo stanziamento di fondi, la rappresentazione sociale del *gambler*, il tipo di risposta sociale al fenomeno e terapeutica agli individui, tenda a mettere in secondo piano, a non considerare, le dinamiche sociali, le relazioni, l'offerta di gioco, il modello di sviluppo. Del resto in un mondo costruito e giustificato intorno al modello di consumo, di libera impresa, di libertà individuale, di azzardo, chi non riesce a stare dentro i confini non può che essere un ammalato, una persona diversa: il problema è suo, non del modello di società. Ecco che scatta allora l'invito a giocare responsabilmente.

Gioca responsabilmente!

Il gioco responsabile è un modello che prevede una precisa concezione, un'analisi dell'impatto sociale e conseguenti programazioni politiche basate su valutazioni e analisi puntuali.⁵

Il presupposto è quello che si tratti di una responsabilità condivisa da parte di più soggetti: il legislatore, l'industria del gioco e il giocatore. Ciò che è avvenuto in Italia è invece curioso. È stato assunto il concetto di gioco responsabile solo relativamente alla responsabilità del giocatore, colui che - pur avendo una responsabilità - in fondo ne è soprattutto vittima.

Di fatto il concetto di gioco responsabile e il monito "gioca responsabilmente" è diventato uno slogan, un mantra, una foglia di fico da appiccicare sopra ogni dispositivo di azzardo. A tal punto che Maurizio Crozza ne ha colto il tragico ossimoro arrivando ad affermare che sia come dire "annega con cautela, sparati con prudenza, buttati dalla finestra ma copriti perché fa freddo". Se a dirlo è un comico possiamo sorriderne. Ma anche il prestigioso *Institute National de Santé et de la Recherche Médicale française* - in una interessantissima e rigorosa expertise promossa nel 2008 - afferma: "Il gioco responsabile è una ovvietà per tutte le persone che non giocano ma un paradosso per il giocatore, come dire 'una baldoria ragionevole', 'una ubriacatura moderata', un eccesso calcolato".⁶

Ma se davvero i giocatori giocassero responsabilmente? Se la campagna di "responsabilizzazione del giocatore" avesse successo? A questa domanda risponde Tracy Schrans Presidentessa del *Focal Research Consultants Ltd* la quale osserva come "se il gioco responsabile fosse stato un successo l'industria avrebbe probabilmente chiuso per mancanza di introiti in quanto studi hanno dimostrato come i giocatori che riescono a seguire i 'codici di condotta del gioco responsabile' costituirebbero solo il 4% del profitto dell'azzardo".⁷

Giovani, donne, anziani: l'azzardo amplifica le fragilità

Ciò che è avvenuto in Italia è stata una progressiva e inarrestabile e capillarizzata offerta di gioco sostenuta da una pubblicità intrigante e pressante, indirizzata ai target più diversi e costruita sull'illusione della soluzione dei propri problemi attraverso una vincita fortunata. Ed il mondo del gioco sempre più sta diventando il luogo ove imbrigliare e incanalare molte frustrazioni derivate dall'irraggiungibilità delle mete di successo, dalla crescente

caduta sul piano sociale, dalla frammentazione dei legami sociali e dal bisogno di trovare un luogo “altro” dove rifugiarsi e pensare di essere vincitori. Un gioco che ha prodotto e amplificato fragilità e vulnerabilità rivelandosi nei fatti, un moltiplicatore di povertà: economica, relazionale, culturale. Non è un caso se tra le “categorie” più a rischio ci sono i giovani, le donne, gli anziani. Se nel 1975 una ricerca statunitense rilevava come solo il 23% degli intervistati con più di 65 anni dichiarasse aver giocato nell'ultimo anno, nel 1998 era circa il 50% che dichiarava di aver giocato nell'anno precedente all'indagine. Nel caso degli anziani gli studi internazionali indicano quali motivazioni il bisogno di fuggire dalla noia e dalla solitudine; l'aver tempo libero e l'aver vissuto eventi dolorosi e luttuosi. Appaiono poi il bisogno di fuggire dalla tristezza di una giornata vuota ed elementi specifici quali anche disturbi della personalità, problemi con l'alcol, la sensazione di essere stigmatizzati in quanto anziani e infine problemi di tipo neurologico, legati ad alcune patologie cronico-degenerative quali il morbo di Parkinson o l'Alzheimer.

Anche in Italia gli anziani si dimostrano una categoria a forte rischio. Una ricerca dell'ASL di Bergamo segnala quali fattori di rischio lo stato di solitudine (“vedovi, celibi/nubili o separati”) e altri elementi quali la depressione, l'ansia, il decadimento cognitivo e i disturbi di natura nervosa, l'insonnia, il ritenere il gioco d'azzardo un'occasione per stare insieme ad altre persone.⁸

Per quanto riguarda invece i giovani dallo studio ESPAD®Italia realizzato nel 2015 e pubblicato nella Relazione al Parlamento sulle dipendenze (2016) emerge come il 49% degli studenti di 15-19 anni abbia giocato d'azzardo almeno una volta nella vita e il 42% l'anno precedente l'intervista (52% maschi, 32% femmine). Se sono soprattutto i maggiorenni a giocare denaro è da osservare come, nonostante il divieto di legge, il 38% di minorenni abbiano riferito di avere giocato denaro.

Tra gli studenti il 12% lo ha fatto da 2 a 5 volte alla settimana e oltre il 4% 6 o più volte. È stato inoltre valutato il grado potenziale di problematicità, evidenziando come l'11% degli studenti tra i giocatori d'azzardo nell'ultimo anno presenti un comportamento definibile “a rischio” e circa l'8% “problematico”.

Se il 70% degli studenti con un profilo di gioco definibile sociale ha giocato al massimo una volta al mese durante l'anno, per più di un giocatore problematico su 4 la frequenza è stata giornaliera o quasi. Ma per quanto tempo? Mentre il 77% dei giovani definiti giocatori sociali non gioca più di 30 minuti al giorno (55% tra i giocatori a rischio e 28% tra i problematici), il 36% di quelli dedica al gioco almeno 2 ore giornaliere (13% dei giocatori a rischio e 6% di quelli sociali). Più è ampia la gamma di giochi praticati - Gratta e Vinci, eventi sportivi, Bingo, Poker Texano, Lotto/Superenalotto, Lotto istantaneo New Slot/VLT e on-line - più, in relazione alla problematicità, aumenta la possibilità di azzardare nuove modalità di gioco. Se infatti il 72% dei giovani definiti giocatori sociali non ha praticato più di tre tipi di GDA durante l'anno (52% tra i giocatori a rischio e 25% tra quelli problematici), il 52% dei problematici ha sperimentato sei o più tipi di gioco (il 22% dei giocatori a rischio e il 7% di quelli sociali).⁹

Tra le donne - che si valuta costituiscano circa la metà dei giocatori - solo una piccola parte si rivolge ai servizi. A differenza di quanto avviene per i maschi nei quali sembra prevalere la ricerca di uno stato di azione, eccitazione e di sfida, il gioco "al femminile" rivela un bisogno di fuga, una sorta di anestesia da problemi quotidiani, familiari e personali e anche bisogno di socializzazione.¹⁰ È il caso ad esempio del Bingo, la cui pratica, come mostra una ricerca canadese su un campione di giocatrici anziane, è spesso vista come occasione per socializzare.¹¹

Nancy Petry ha poi evidenziato come possano esistere corrispondenze tra pazienti in trattamento (loro genere, strutture di personalità, età) e ricorso a tipologie diverse di giochi, osservando come i giocatori-tipo di slot machines sarebbero per lo più donne non più giovani e con una maggiore frequenza di disturbi psichiatrici.¹²

Le caratteristiche che renderebbero per le donne particolarmente attrattivi i giochi online sono la percezione di un ambiente anonimo, direttamente fruibile da casa, un contesto rassicurante, libero dai condizionamenti della vita quotidiana, nel quale le giocatrici possono ritagliarsi uno spazio privato e percepito come privo di rischi.¹³

Il sistema dei servizi

Il gioco d'azzardo patologico è recentemente stato inserito nei LEA, i Livelli Essenziali di Assistenza, da parte della sanità pubblica. La cura da parte del servizio pubblico è quindi ora garantita e non è più un azzardo.

Prima infatti di questo "faticato" riconoscimento (il diritto alla cura!) l'occuparsi - da parte del servizio pubblico - di giocatori d'azzardo era in generale "facoltativo" e legato a variabili contestuali più che a direttive ed indirizzi precisi. Molti sono comunque i SerD ed anche strutture del privato sociale¹⁴ che hanno attivato da tempo una attenzione, e in molti casi anche la strutturazione di modelli di intervento. In una appendice della Relazione al Parlamento sulle tossicodipendenze 2016 è possibile trovare, a cura dell'Istituto Superiore di Sanità, alcuni dati che indicano come circa il 60% dei servizi pubblici (343) e circa il 17% delle strutture afferenti al privato sociale (137) avessero risposto ad una specifica rilevazione e tra questi solo una parte avesse messo in atto attività di risposta terapeutica.

Situazioni molto diverse tra loro ma che indicano - tra molte difficoltà strutturali quali per esempio le poche unità in organico e le poche ore dedicate - uno sforzo nel rispondere ad un crescente problema che evidenzia anche un cambio di paradigma importante. Quello di doversi confrontare da parte di molti servizi "pensati e costruiti" intorno alle conseguenze dovute alla assunzione di una sostanza chimica - spesso illegale (cocaina, eroina, etc) - con una nuova forma di dipendenza senza alcuna sostanza. Un comportamento non legato a comportamenti devianti, marginali, stigmatizzati. Un comportamento del tutto legittimo e incentivato socialmente. Una dipendenza che si sviluppa senza la percezione di compiere un qualcosa di "disapprovato, sanzionato, rischioso" o di aspettarsi determinati effetti dalla somministrazione di una sostanza.

Senza più movente e consapevolezza il rischio è quello di trovarsi coinvolti in un processo di dipendenza senza campanelli d'allarme, senza alcuna percezione di pericolo, senza alcuna aspettativa o paura. Una necessaria revisione dei modelli di interpretazione delle *addiction* che ha comportato e un grosso investimento

sul piano della formazione, della organizzazione dei servizi, dei modelli di trattamento.¹⁵

Ma i giochi sono tutti uguali?

Come si può spiegare il fatto che quello che per la maggior parte delle persone è un comportamento sostanzialmente privo di rischi e per certi aspetti anche funzionale, per talune altre l'incontro con il gioco inneschi un'evoluzione che, partendo da modalità di gioco moderato, sporadico, occasionale, si amplifica in intensità ed esclusività sino a rendere il gioco centrale, totalizzante e irrinunciabile?

Diversi sono i fattori di rischio analizzati. Le principali aree problematiche si riscontrano nella familiarità, nel precoce incontro con il gioco, nella caduta di legami sociali, nel ruolo dei fattori genetici, nell'influenza del gruppo, nella presenza di disturbi psichiatrici o disturbi dall'uso di sostanze, eventi traumatici nel corso dell'infanzia o negli ultimi anni precedenti il ricorso al gioco, nella presenza di distorsioni cognitive e anche nella ricerca del rischio.¹⁶ Tuttavia ciò che risulta evidente, similmente ad altre condotte di dipendenza, è la molteplicità dei possibili fattori implicati, la loro interdipendenza e la loro assenza di specificità. Ma nel caso del gioco esistono caratteristiche specifiche dei giochi in grado di favorire lo sviluppo di un'*addiction*? Purtroppo il grado di rischiosità di un gioco è un elemento spesso trascurato soprattutto da chi vuole vedere solo nel giocatore la causa e la responsabilità. È invece importante sia dal punto di vista scientifico, sia dal punto di vista delle politiche e della costruzione dell'offerta, delle politiche di limitazione dell'accesso, conoscere quale sia la diversa pericolosità (livello di rischio) di un determinato gioco. Tre sono le aree da osservare.

L'"attraibilità" ovvero la possibilità di incuriosire, interessare, attrarre target diversi: messaggi quali "vinci casa", "*win for life*", "ci sei o ci snai", "caccia al sogno", "ti piace vincere facile", "gratta e vinci", "mega miliardario" possono suscitare un diverso stimolo per un anziano, un adolescente, una donna, così come le immagini, le ambientazioni, i colori associati. Ma è anche importante che il gioco sia accessibile in un qualsiasi contesto e momento

del giorno. Da ultimo va considerata la specifica additività di un gioco ovvero l'insieme delle caratteristiche strutturali che possono o meno favorire lo sviluppo di una dipendenza. Si pensi alla diversa combinazione di fattori quali le luci, i colori, le ambientazioni, i suoni.¹⁷ Fattori questi importantissimi, così come è stato osservato la somministrazione negli ambienti di determinati aromi, produca un diverso comportamento da parte dei giocatori incrementando o meno l'attività di gioco.¹⁸ Altri elementi sono la misura dell'investimento in termini di sopportabilità e di percezione del valore del denaro; l'ammontare della perdita di denaro in un dato periodo di tempo; la frequenza della partita (tempo di attesa tra una partita e un'altra); la velocità, la struttura della vincita (numero delle vincite e tipo di vincite); la probabilità di vincita; la misura del montepremi; la percezione da parte del soggetto che siano presenti elementi di abilità; la percentuale di *near miss* ovvero di risultati che facciano percepire al cliente l'impressione di essere vicino alla vincita.¹⁹

Interessante è lo studio Aktion Mensch, che propone di individuare indici diversi di rischio nella prospettiva di offrire alla comunità degli studiosi e ai decisori politici criteri precisi e scientifici per valutare i differenti potenziali di pericolosità dei prodotti e quindi individuare strategie preventive e di riduzione dei possibili danni attraverso la loro diversa allocazione, accessibilità, disponibilità.²⁰ Si pensi, ad esempio, al riservare in luoghi specifici giochi con maggiore additività, al segnalare agli utenti quali siano i giochi a maggior rischio, oppure la costruzione di metodologie in grado di individuare le diverse modalità di gioco e, tramite accorgimenti specifici - ad esempio riducendo la velocità di giocata, inviando messaggi *pop up*, ecc. - cercare di rendere consapevole il consumatore dei rischi. Dallo studio è emerso come le slot machine siano il gioco più a rischio a causa delle loro caratteristiche intrinseche: la presenza massiccia di dispositivi luminosi e sonori installati nelle slot, l'intervallo brevissimo tra vincita e consegna del denaro, l'elemento frequente delle "quasi vincite".

In Italia è importante osservare non solo la straordinaria offerta *quantitativa* di giochi ma anche un cambiamento *qualitativo*

dei giochi stessi che ha comportato una rivoluzione nelle abitudini al gioco e lo sviluppo di problematicità esponenziali proponendo in contesti vari e non specifici giochi ad alto rischio.²¹ Sempre meno infatti si gioca insieme ad altri. Sempre più si gioca in solitudine, “contro” macchine programmate e alienanti: contro un algoritmo, uno schermo. Con ritmi velocissimi, che non permettono pause. Non è più il gioco che va cercato e si trova solo in determinati luoghi e momenti. È il gioco stesso che ci si propone direttamente al bar dove si va a prendere un caffè e si è tentati dalle luci e dal tintinnare del denaro delle slot machines, nella telefonia cellulare, nella televisione, dal tabaccaio o all’autogrill con pareti tappezzate dei risultati di somme vinte. In altre parole, se anni fa il giocare era una azione che chiedeva una decisione consapevole, un movente, ora talvolta è il gioco stesso che si “offre” nei luoghi e nelle situazioni varie ed abituali. È un gioco che sempre meno presenta elementi di complessità, di strategia, di abilità, di ritualità. Sono giochi che solo richiedono di cliccare ossessivamente un tasto o grattare dei foglietti. Non sono più giochi legati a una trasmissione culturale tra generazioni come potevano essere i giochi di carte che richiedevano doti di memoria, previsione, strategia. Ora i giochi sono estremamente semplici e globalizzati, ripetitivi e ci offrono una riscossione immediata. Non più attesa, pausa, riflessione, stacco. Si è sempre nel gioco e in gioco in un processo compulsivo di coazione a ripetere nella speranza di potersi rifare.²²

I giocatori postmoderni

Il ricorso patologico al gioco come osserviamo oggi, poco ha a che fare con una vecchia e stereotipata rappresentazione che vede un fenomeno circoscritto in ambiti delimitati e abitati da “viziosi, avventurosi, scellerati e decadenti”. Soggetti lontani dalle esistenze e dalle preoccupazioni delle persone comuni.

La realtà che ci troviamo invece ad osservare ad affrontare appare molto più “normale”, di massa,²³ verrebbe da dire “banale”. Non più Dostoevskii e le interpretazioni romantiche che hanno descritto un mondo che ora non esiste più: il giocatore che sfida gli Dei, che si appella a potenze magiche, a stratagemmi e siste-

mi matematici illusori, deliranti.²⁴ Eroi tragici che cercano nel gioco l'eccitazione, la sfida, l'esibizione, la prova della loro abilità o forse il senso della loro presenza in questo mondo, appellandosi a chissà quale rito ordalico.²⁵

Il movente reale e profondo che muove gran parte dei giocatori di oggi, non è forse tanto la ricerca di sensazioni estreme, l'azione, quanto la riduzione delle sensazioni, la possibilità di fuga da una realtà. Lo stesso denaro - centrale nella mitologia del giocatore, e di chi li ha descritti - non sembra più essere il fine e il movente quanto un mezzo per entrare in una dimensione di dissociazione dal mondo e forse anche da sé: dai propri bisogni, dai propri incubi, dai propri traumi. Ricerche etnografiche di osservazione partecipante, nei contesti naturali dove ha luogo il gioco, hanno infatti evidenziato come il mondo del gioco, le interazioni tra i partecipanti contribuiscano a creare una realtà altra, alternativa al mondo, un rifugio, una zona "libera da afflizioni" della quotidianità e che permette di vivere un'altra dimensione del sé.²⁶

Ecco allora come il ricorso al gioco, offrendo una sorta di evasione temporanea, non finisca per limitarsi ad una semplice parentesi, ma possa costruire e costituire per molti soggetti un'isola, uno spazio alternativo e preferibile alla vita reale ove rinchiudersi. Un luogo dove una presunta sfida al fato, al destino si trasforma in una resa, diventando un rifugio della mente, una costruzione e un luogo mentale, un'isola ove potersi ritirare per sfuggire ad una realtà insostenibile.

Una ricerca di senso che attraversa inevitabilmente ognuno di noi e che nell'algoritmo di una VLT può trovare tragicamente il suo annullamento.

Note

1. Roulettenburg è la città immaginaria ove è ambientato il romanzo "Il giocatore" di Dostoevskij
2. Welte J.W., Wieczorek W.F., Barnes G.M., Tidwell M.C., Hoffman J.H., (2004), The relationship of ecological and geographic factors to gambling behavior and pathology, *Journal of Gambling*

Studies, 20:405-423

3. Vrecko S., 2008, Capital ventures into biology: Biosocial dynamics in the industry and science of gambling, *Economy and Society*, February: 50-67
4. Suissa, A.M., *Le jeu compulsif. Vérités et mensonges*. Ed. Fides, Montreal
5. Blaszczynski, A., Ladouceur, R. & Shaffer, H.J, 2004, "A Science-Based

- Framework for Responsible Gambling: The Reno Model” *Journal of Gambling Studies* 20: 301
6. INSERM (Institut National de Santé et de la recherche médicale), 2008, *Jeux de hasard et d'argent. Contextes et addiction. Expertise collective*, Les Editions Inserms, Paris
7. Dow Schüll N., 2015, *Architetture dell'azzardo. Progettare il gioco, costruire la dipendenza*, Luca Sossella Editore, Bologna, pag. 290
8. D'Agati M., 2017, *L'anziano che gioca d'azzardo: cosa dicono le ricerche internazionali?* : 79-86. *Anziani e gioco d'azzardo in Italia: Un tema cenerentola in Italia:* 74-79. In Croce M., Arrigoni F., Gratta e Perdi. *Anziani, fragilità e gioco d'azzardo*. Maggioli Editore, Rimini
9. Croce M., Jarre P. (a cura di), 2017, *Il disturbo da gioco d'azzardo, un problema di salute pubblica*, Ed. Publiedit, Cuneo.
10. Prever F., *Il gioco al femminile*, in (a cura di) Bellio G., Croce M., 2014, *Manuale sul gioco d'azzardo*. F. Angeli
11. Cousins, S. O. B., Witcher, C. (2004). *Older women living the bingo stereotype: 'well, so what? I play bingo. I'm not out drinkin. I'm not out boozing'*, *Inter. Gambling Studies*, 4(2), 127-146.
12. Petry, N.M. (2002): "A comparison of young, middle age, and older adult treatment-seeking pathological gamblers". *Gerontologist*, 42, pp. 92-99
13. Corney R., Davis J., 2010, *The attractions and risks of Internet gambling for women: A qualitative study*. *Journal of Gambling Issues: Issue 24*, pp. 121-139
14. CNCA, *Year Book 2016 Rischi da giocare*, CNCA, Comunità Ed. Roma
15. Croce M., D'Agati M., (2016), "Gambling and Substance Use Disorders: Epidemiology, Diagnostic Hypothesis and Treatment", in *Gambling and Internet Addiction. Epidemiology and treatment*, Lelonek-Kuleta B, Chwaszcz J. (eds), Natanaelum Association Institute for Psychoprevention and Psychotherapy, Lublin, ISBN: 978-83-940389-7-7: 7-23
16. Croce M., Picone F., Zerbetto R., (2010), "La ricerca empirica nel gioco d'azzardo patologico", in (a cura di) Caretti V, La Barbera D., *Addiction*. Aspetti biologici e di ricerca, Raffaello Cortina Editore, Milano, pp. 221-255
17. 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
18. Hirsh A., 1995, *Effect of ambient odors in slot-machine usage in Las Vegas Casino*, *Psychology & Marketing*, Volume 12, Issue 7, October : 585-594)
19. Weinstein D., Deitsch L., 1974 *The impact of legalized gambling*. Praeger, New York; Parke J., Griffiths (2004), *Gambling addiction and the evolution of near miss*, *Addiction Theory and Research*, 12: 407-411 ;Parke J., Griffiths M.D. (2006) *The psychology of the fruit machine: the role of structural characteristic in gambling*. *International Journal of Mental Health and Addiction* vol 4, nr 2: 151-179; Ladouceur R., Gaboury A., Bussières O. (1989), *Structures des loteries et comportements des joueurs*, *Ecole de Psychologie, Université Laval, Quebec* ; Griffiths M.D 1999, *Gambling technologies: Prospects for problem gambling*. *Journal of Gambling Studies*, 15: 265-283; Croce M. (2008), *Typologie et contextes de jeu : hypothèse sur les facteur de risque en relation avec le facteurs de protection*, *Prévenir le jeu excessif dans une société addictive?* *Livre des résumés*, Lausanne, pag. 34; Griffiths M. D., (1990); *The acquisition, development and maintenance of fruit machine gambling in adolescence*. *Journal of Gambling Studies*, 6, 193.204; Griffiths M.D. (1993) *Fruit machine gambling : The importance of structural characteristics*. *Journal of Gambling Studies*, 9: 101-120.
20. Meyer M., Fiebig G., Häfeli J. e Mörsen C., (2011), *Development of an assessment tool to evaluate the risk potential of different gambling types*, *International Gambling Studies*, Vol. 11, No. 2, p. 228, 201
21. Croce M., (2012) «Le cas de l'Italie comme paradigme de la globalisation du jeu d'hasard de masse» in (a cura di) J-L Venisse, M. Grall-Bronnec, *Les addictions*

sans drogue: prévenir et traiter. Un défi societal. Enselvier Masson, Issy-les-Moulineaux: 72-83

22. Croce M., (2012), "Evolucion de la situacion politico-legislativa y economica del juego de azar en Italia", in Blanca D., Croce M., Petri S.,(eds) Tratado sobre el juego patologico. Aspectos sociales, enfoques psicologicos, tratamientos; Lugar Editorial, Buenos Aires:216-222

23. Costa G., Diecidue R., 2017. Il gioco problematico oltre la clinica: sintomo sociale ed effetto di politiche imprevidenti. Postfazione a: Croce M, Jarre P., Il disturbo da gioco d'azzardo, un problema di salute pubblica

24. Croce M.,(2012), Desafio a la suerte: el jugador de azar entre Faust e Icaro,

in Blanca D, Coletti M., La adicción al juego. No va más. Lugar Editorial, Buenos Aires : 149-156

25. Croce M., 2016, Dostoevskij e la slot machine. Verso una nuova clinica del gioco d'azzardo. Dialoghi Adleriani, Anno III, nr 16: 159-167

26. Croce M., Acuna Rolfi F., (2013), "Quando l'azzardo è il rifugio. Mondi ed identità parallele nella sala corse", in (a cura di) Lucchini A, Pistuddi A., Il gioco d'azzardo tra normativa e cura, CE.R.CO Ed., Milano: 95-110; Dow Schüll N., 2015, Architetture dell'azzardo. Progettare il gioco, costruire la dipendenza, Luca Sossella Ed, Bologna.

LA MATEMATICA DELLA SCONFITTA

Il calcolo delle probabilità di finire in rovina

di Paolo Canova e Diego Rizzuto, autori di "Fate il nostro gioco"

«Stasera mi sento davvero fortunato, faccio il botto!»

«D'altronde l'esito di ogni giocata dipende dal caso, che sia il lancio di un dado o l'estrazione di un numero. Che cosa c'è di più imprevedibile?»

Il signor Mario ha le idee chiare: per vincere al gioco d'azzardo c'è prima di tutto bisogno di una bella dose di fortuna. Così, dopo aver pronunciato queste parole si avvicina al tavolo della roulette e punta 10 euro sul dispari.

La fortuna

Ogni volta che pensiamo al gioco d'azzardo ci viene automatico associarlo al caso. Eppure quando un casinò o una società decidono di investire su un nuovo gioco d'azzardo, l'unico vero rischio che si stanno assumendo è legato alla sua diffusione: piacerà alla gente oppure nessuno ci giocherà?

Questo perché tutti i giochi sono costruiti in modo da garantire al banco di guadagnare sul lungo periodo, a patto che abbastanza persone ci giochino. Le ragioni per cui il banco ha questa certezza possono essere più o meno semplici, ma in generale sono matematiche e in particolare sono spesso legate al calcolo delle probabilità.

Il vocabolario

Prima di poterne discutere però dobbiamo fare chiarezza sui termini che utilizzeremo. Chiameremo spesa la somma di denaro che paghiamo per fare una puntata, il signor Mario ad esempio ha speso 10 euro quando li ha puntati sul dispari. L'incasso è invece il denaro che il banco ci consegna dopo l'esito della giocata: se uscisse un numero dispari Mario riceverebbe il doppio di quello che ha puntato, e quindi l'incasso sarebbe pari a 20 euro. Ovviamente l'incasso di Mario può anche essere nullo: nel caso in cui il dispari non uscisse infatti Mario non riceverebbe niente. La terza e ultima - e più importante - parola da segnarsi è il bilancio, cioè la differenza tra l'incasso e la spesa, in pratica è quel numero che ci dice se dopo la giocata siamo più ricchi o più poveri di prima. Se uscisse un numero dispari l'incasso di Mario sarebbe pari a 20 euro ma, visto che prima ne ha spesi 10 per poter giocare, il suo bilancio sarebbe positivo, +10 euro. In tutti gli altri casi, l'incasso sarebbe pari a 0 e il bilancio sarebbe negativo, - 10 euro. Una volta chiarito il significato di queste tre parole possiamo provare ad analizzare la matematica che sta dietro ai giochi d'azzardo. Abbiamo detto che il banco è sicuro di guadagnare sul lungo periodo, eppure non è in possesso di una macchina del tempo o di una sfera di cristallo. E infatti il banco non ha idea di quello che succederà in ogni singola giocata: i conti del banco tornano solo quando le giocate sono tante.

La roulette

Per capire il perché ci concentreremo sulla puntata di Mario al tavolo della roulette. Un tavolo da roulette è composto da un tappeto solitamente verde e da una ruota cilindrica che gira. La ruota è divisa in 37 spicchi numerati da 0 a 36 colorati di rosso o di nero, a eccezione dello zero che è verde. Ogni giocata inizia con il croupier che fa girare all'interno della ruota la pallina, la quale terminerà inesorabilmente su uno dei 37 numeri. I giocatori possono scommettere posizionando le loro fiches in apposite aree del tappeto verde. Ci sono vari tipi di scommesse possibili, ad esempio si può puntare sul "pieno", e cioè su un singolo numero, il 15 ad esempio. Si può puntare su un numero rosso

piuttosto che nero. Oppure come ha fatto il signor Mario si può scommettere che ad uscire sarà un numero dispari (o pari), considerando che lo zero - solo in questo gioco - non è ne pari ne dispari. Ci sono altre puntate possibili ma, come già detto, a noi interessa quella del signor Mario: 10 euro sul dispari. Per analizzare questa scommessa immaginiamo che Mario ripeta la stessa giocata tante volte: visto che i numeri in tutto sono 37 e di questi 18 sono dispari, ci aspettiamo che in media 18 volte su 37 esca un numero dispari, in quel caso il signor Mario spende 10 euro e ne incassa 20: bilancio +10 euro. Negli altri 19 casi però la pallina finisce sugli altri numeri lasciando Mario con un incasso pari a zero: bilancio -10 euro. Quindi su 37 giocate, 18 volte Mario guadagna 10 euro, ma 19 volte ne perde 10. Facendo i conti è facile osservare che dopo queste 37 giocate Mario ha, complessivamente, perso 10 euro: $(18 \times 10) - (19 \times 10) = 180 - 190 = -10$

Questo non vuol dire che ogni 37 giocate di questo tipo alla roulette si perdono esattamente 10 euro, a un gioco di questo tipo non giocherebbe nessuno. Può capitare che escano 10 dispari di fila, può benissimo capitare di battere il banco in una singola serata. Nel lungo periodo no. E l'origine di questo sta proprio in quel calcolo che dà per risultato -10, un numero negativo.

Questo concetto è tutt'altro che banale ed è alla base della maggior parte dei giochi d'azzardo: il giocatore ha la percezione che sia la fortuna - se non addirittura l'abilità - a farla da padrona, quando in realtà più gioca e più il destino è già scritto.

Per farsi un'idea di quanto questo destino sia inesorabile basta osservare la seguente tabella nella quale sono riportate le probabilità di essere in perdita dopo un dato numero di giocate. Se dopo 10 giocate, non è così improbabile essere in attivo, è evidente come aumentando questo numero il risultato diventi sempre più scontato.

NUMERO GIOCATE	PROBABILITÀ DI CHIUDERE IN ATTIVO (O IN PARI)
100	43%
1.000	21%
10.000	0,3%
100.000	0,0000000000000006%

La velocità media di perdita

Ma la tabella racconta solo una parte della storia: già alla prima giocata imbocchiamo una strada in costante discesa che, sul lungo periodo, non ci dà alcuna possibilità di risalire. Ma possiamo essere ancora più precisi di così, esiste una formula che permette di calcolare la pendenza di questa discesa, e cioè la velocità con la quale stiamo perdendo. Abbiamo visto in precedenza che la scommessa di Mario alla lunga lo porta a perdere 10 euro ogni 37 puntate, e cioè 10 euro ogni 370 euro scommessi, visto che ogni puntata era da 10 euro. Questa è la velocità media di perdita della roulette, che è come dire che alla lunga si perde 1 euro ogni 37 scommessi, o 2,7 centesimi ogni euro scommesso: il 2,7%. Gli esperti del settore chiamano questa percentuale “margine di guadagno del banco”, perchè dal loro punto di vista non è il giocatore che perde, ma il banco che guadagna. Si può dimostrare che questo numero è lo stesso per ogni tipo di puntata al tavolo della roulette. In altre parole, questi -2,7 centesimi per ogni euro scommesso rappresentano l'andatura, stabilita a priori dagli inventori del gioco, con cui perdiamo i nostri soldi mentre continuiamo a giocare, puntata dopo puntata.

Immaginiamo ora di sederci anche noi al tavolo della roulette e di fare una giocata molto particolare: vogliamo essere sicuri di vincere e quindi puntiamo 1 euro su tutti i 37 numeri disponibili, ne uscirà per forza uno! Immaginiamo che esca il 15, perfetto, abbiamo messo 1 euro anche su di lui, quindi abbiamo vinto. Ora però facciamo due calcoli. Come abbiamo visto, in caso di vittoria sul pieno, il banco restituisce 36 volte quello che è stato puntato. Nel nostro caso il banco ci restituirà esattamente 36 euro, ma noi ne abbiamo spesi 37 poiché 37 erano i numeri su cui puntare. Ricapitolando siamo più poveri di 1 euro, avendone puntati 37, di nuovo 1 su 37, di nuovo il 2,7%. Chiameremo giocatore medio, colui che punta in questo modo, colui cioè che perde con una velocità esattamente uguale a quella media, conoscendo già il suo destino per ogni singola giocata. Ovviamente nessuno giocherebbe a questo gioco, in cui ogni volta mettiamo 37 euro sul tavolo e ne riprendiamo 36, è come regalare i propri soldi. Eppure il giocatore reale che gioca un numero di partite suf-

ficientemente elevato condivide con il giocatore medio lo stesso destino. A volte vince e a volte perde, si emoziona e si dispera muovendosi attorno al bilancio del giocatore medio. Ci sono serate in cui il giocatore reale è in guadagno, magari anche di tanto, ma se si guardasse indietro scoprirebbe che quel 2,7% è stato valido per lui tanto quanto per il giocatore medio.

Quindi Mario ha vinto o ha perso con la sua puntata? È la domanda che sorge spontanea a quasi tutti, perché l'esito di quella giocata non è scontato e il rischio è affascinante. Ma è la domanda sbagliata, perché il gioco d'azzardo sul lungo periodo ha poco a che vedere con il rischio, è tutto scritto. Ed è la domanda sbagliata perché se Mario, invece che l'esito di quella giocata, tenesse d'occhio il suo bilancio complessivo saprebbe che ormai l'esito di una singola giocata non lo allontanerebbe più di tanto dal destino matematico già scritto ben prima che iniziasse a giocare. Ogni gioco d'azzardo ha il suo ritmo di perdita, è come se fosse una delle caratteristiche fondamentali segnate sul suo documento di identità: noi abbiamo la data di nascita e i giochi hanno la velocità di perdita. Nel gioco della roulette questa percentuale deriva da considerazioni legate alla probabilità degli eventi: ogni numero esce in media 1 volta ogni 37. Ma come vedremo, per altri giochi d'azzardo il margine di guadagno del banco può essere calcolato e modificato anche in modi diversi. Ad esempio per i Gratta e Vinci non c'è neanche bisogno di scomodare la probabilità per calcolarlo, mentre per le slot machines è tutta una questione di algoritmi e programmazione.

I Gratta e Vinci

In Italia i Gratta e Vinci in Italia sono di molti tipi diversi, partendo dai biglietti da 1 euro, si può salire di prezzo fino a trovare Gratta e Vinci da 20 euro. Ce ne sono per tutti i gusti, uno ad esempio riprende il tema dei pirati, altri ricordano i giochi di carte o di dadi più famosi, un altro è pensato per chi ama viaggiare. D'altronde l'obiettivo è coinvolgere nel frenetico grattare il maggior numero di persone, ciascuno deve trovare il prodotto più adatto a sé. In mezzo a questa giungla di possibilità noi ci concentriamo su un Gratta e Vinci in particolare, uno dei più ven-

duti da quando è stato introdotto per la prima volta: il Miliardario. Un biglietto del Miliardario costa 5 euro e può valerne, in caso di vittoria del premio massimo, anche 500.000. Nel biglietto ci sono due aree da grattare. Nella parte superiore si trovano i 6 «numeri vincenti», mentre nella parte inferiore 15 banconote nascondono «i tuoi numeri». Per giocare bisogna grattare entrambe le sezioni, si vince se tra i propri numeri si trovano uno o più numeri vincenti. In tal caso l'importo vinto è specificato sotto il numero stesso.

Quanto valgono le probabilità di vittoria e la velocità media di perdita di un Gratta e Vinci?

Dipende da come è stato progettato. Per un Gratta e Vinci di successo come il Miliardario si può osservare che i biglietti vincenti sono tutt'altro che rari. Per poterlo fare bisogna prima capire come funziona il processo di stampa dei biglietti. Sul sito dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli è specificato che i biglietti del Miliardario sono stampati in lotti da 108 milioni di esemplari. Di questi, oltre 80 milioni (circa tre su quattro) sono perdenti, ma questo vuol dire che quasi 27 milioni sono quelli che gli organizzatori definiscono «vincenti». La probabilità di trovarne uno vincente è quindi del 25% circa, che non è affatto male: più o meno uno su quattro. Quando però si entra maggiormente nei dettagli si scopre che di quei 27 milioni di biglietti vincenti, circa 20 milioni corrispondono a premi da 5 o 10 euro. Se compriamo un biglietto da 5 euro e vinciamo un premio da 5 euro in realtà abbiamo esattamente gli stessi soldi che avevamo prima. Ma è dimostrato però che queste piccole vincite frequenti contribuiscono ad aumentare la voglia di giocare d'azzardo. Inoltre le molte volte in cui si verifica una situazione del genere, non prendiamo nemmeno i 5 euro appena «vinti» e chiediamo direttamente al rivenditore di darci un altro biglietto. I restanti 7 milioni circa di biglietti vincenti contengono premi che vanno da 15 a 500.000 euro. Ovviamente man mano che l'importo del premio aumenta, diminuisce la probabilità di vincerlo: i biglietti che contengono il premio massimo sono appena 18. Sono tanti, sono pochi? Se mettessimo in fila uno dietro l'altro i 108.000.000 biglietti stampati in ciascun lotto, formeremmo una fila lunga

16.200 km, più o meno la distanza che si percorre in auto andando da Capo Nord in Norvegia a Città del Capo in Sudafrica. Immaginiamo di percorrere questa strada, guidando 10 ore al giorno ci metteremmo circa 20 giorni. Immaginiamo di fermarci a un certo punto e di raccogliere uno di questi biglietti, contiamo davvero di aver trovato uno dei 18 da 500.000 euro? Non è impossibile, ma a volte per comodità conviene pensare che alcune cose nella pratica lo siano.

E se comprassimo tutti i biglietti di un lotto? Non saremmo sicuri di trovare ben 18 volte il premio massimo? Effettivamente in quel caso avremmo la certezza, dedicando mesi a grattare milioni di biglietti, di trovare tutti i premi massimi, e anche tutti gli altri premi stampati in un lotto! Peccato che la somma di tutti i premi sia minore del costo di tutti i biglietti, che poi è il motivo per cui i Gratta e Vinci portano soldi nelle casse di chi li organizza. La somma di tutti i premi messi in palio in un lotto del Miliardario fa 396.540.000 euro, a fronte di una spesa di

$5 \times 10^8 \cdot 0.000.000 = 540.000.000$ euro

Quindi il banco si tiene, per ogni lotto venduto, esattamente $540.000.000 - 396.540.000 = 143.460.000$ euro.

Da quello che guadagna il banco possiamo ricavare la velocità media di perdita anche per questo Gratta e Vinci. Se per la roulette era il 2,7%, per il Miliardario è poco più del 26% ovvero 26 euro ogni 100 spesi: comprando il Miliardario quindi la velocità media di perdita è quasi 10 volte quella della roulette, a parità di soldi spesi nei due giochi.

Le slot machine

In Italia il nostro gioco preferito sono però le slot machines. Saranno i colori, il suono di monete che sbattono contro il metallo o la facilità di trovarne una praticamente in ogni isolato, ma circa metà dei soldi investiti nel gioco d'azzardo sul nostro territorio finiscono dentro una slot. In realtà tra una e l'altra ci possono essere grosse differenze, e quando parliamo di slot machine ci riferiamo in realtà a tre tipi diversi di macchine. Ci sono le slot che si trovano tipicamente nei bar, spesso dette anche "New slot" o, in gergo "comma 6a". Poi ci sono le macchine che sono instal-

late nelle sale slot, quei locali che ormai abbondano nelle nostre nostre città: sono chiamate VLT o anche “videolottery” o, tecnicamente, “comma 6b”. Infine ci sono le slot dei casinò, ancora diverse dalle prime due. Da una categoria all'altra cambiano varie caratteristiche tra cui il costo minimo e massimo di una giocata, il valore dei premi e il ritmo medio di perdita.

Nonostante ciò le dinamiche di gioco sono più o meno le stesse per tutte: schiacciando un pulsante si fanno ruotare 3 o più rulli sui quali sono rappresentati dei simboli che variano da slot a slot, a seconda del tema a cui la macchina è ispirata. In base alla posizione in cui i rulli si fermano, capiamo se abbiamo vinto o no. La più banale delle vincite è quella, ad esempio, in cui 3 simboli si allineano sulla linea centrale.

Ma il sistema di vincite è molto più articolato di così: si può vincere su più linee - anche non dritte - si può accedere a livelli di bonus che danno la possibilità di vincere ancora di più che con la singola combinazione dei rulli.

Una volta le slot e i rulli erano totalmente meccanici, oggi i rulli sono riprodotti virtualmente su degli schermi e i meccanismi controllati da un algoritmo. Una slot machine non è altro che un computer con un'interfaccia accattivante, che ha un unico obiettivo: trattenere una parte dei soldi giocati che corrisponda esattamente alla velocità media di perdita su cui è impostata. Come per gli altri giochi la slot non trattiene sempre questa percentuale, a volte ci fa vincere e a volte ci fa perdere, i conti devono tornare sul lungo periodo. Il gioco è comandato da un algoritmo che genera combinazioni pseudo casuali che hanno una direzione e un futuro prestabiliti. L'importante come nella roulette, non è l'esito della singola giocata, ma il complesso. Il modo in cui questo algoritmo opera è un segreto ben custodito, nessuno ve lo rivelerà mai, perché è la ragione del successo di ogni macchina e in questo mondo le ricette che funzionano valgono letteralmente milioni di euro. Stabilita la velocità media con cui il giocatore deve perdere, l'unico parametro ferreo, ogni slot ha infatti il suo modo di arrivarci, la sua specifica strada fatta magari di lunghe perdite seguite da piccole vincite incoraggianti, bastoni e carote, e altri stimoli psicologici nei confronti del giocatore insieme

a suoni, luci e colori. E quanto vale questo ritmo medio di perdita nelle slot machine? Come abbiamo detto dipende dal tipo di slot. Le slot dei casinò variano molto ma in genere sono quelle in cui si perde più lentamente: solo pochi punti percentuali. Quelle delle sale VLT hanno una velocità di perdita media massima, stabilita per legge del 15%. E infine ci sono le slot dei bar in cui il ritmo di perdita è del 26%, questo vuol dire che in media, ogni 4 euro giocati, il giocatore ne perde 1.

La matematica non è tutto ma può fare la sua parte

Ogni gioco d'azzardo ha quindi i suoi meccanismi, squisitamente matematici, volti a generare un guadagno per il banco. Ma come abbiamo detto, la ricetta per costruire un gioco d'azzardo di successo utilizza anche altri ingredienti, approfonditi negli altri capitoli di questo libro.

In ogni caso crediamo che una comprensione dei meccanismi matematici possa essere un antidoto logico contro il gioco d'azzardo patologico. Il successo del gioco d'azzardo pone le sue basi anche su un fascino atavico per l'imprevedibilità e sulla possibilità di cambiare in meglio il proprio destino in pochi secondi. Se capiamo che quella possibilità è così effimera da poter essere considerata a tutti gli effetti un'illusione, se ci rendiamo conto che l'imprevedibilità di una singola giocata scompare quando si coglie il disegno complessivo, e soprattutto se comprendiamo profondamente il vero perché di tutto questo la probabilità di cadere nella dipendenza da gioco d'azzardo sarebbe ridimensionata se non molto ridotta.



PARTE TERZA
IL GIOCO
E GLI ATTORI

LA RICETTA DEL GOVERNO

“Rendiamo il gioco una condizione normale”

Intervista a Pier Paolo Baretta, sottosegretario al ministero dell'Economia e delle Finanze con delega ai Giochi Pubblici

Per molti anni lo Stato, al fine anche di contrastare il gioco illegale, ha posto attenzione agli aspetti fiscali, favorendo così una costante espansione del settore. È così?

Sì, il punto di partenza è stato il contrasto al gioco illegale. Poi, nel corso del tempo, c'è stato un incrocio tra una domanda di gioco che si è allargata sempre di più e un'espansione sempre più ampia del settore. La vera svolta sono state le AWP, che ad oggi tra bar, tabacchi e sale giochi sono arrivate a essere oltre 400mila, e questo ha certamente determinato un salto di qualità. L'aspetto fiscale è stata poi una deriva importante, perché lo Stato riceve dal gioco più di 10 miliardi.

Oggi le Istituzioni appaiono più attente agli effetti collaterali dell'azzardo, soprattutto dal punto di vista sociale. Che cosa ha favorito questa presa di coscienza?

C'è stato un momento in cui il Parlamento, nell'ambito della riforma fiscale, si è posto il problema di una riorganizzazione complessiva del settore del gioco, delegando il Governo a realizzarla. Contemporaneamente il Governo - ricordo che io presi la delega in quel momento - ha fatto una riflessione che teneva conto an-

che dell'esigenza sociale che nel frattempo era maturata. Cominciando a muoversi in una direzione che ha provato a correggere il tiro. La cosa paradossale è stata, infatti, che la crisi, che ha contratto ben altri consumi, ha invece fatto crescere la propensione al gioco come risposta per la ricerca di una soluzione facile e di un ristoro ai problemi economici delle persone e delle famiglie.

In assenza di una normativa nazionale che delinea confini e modalità di intervento, Regioni ed Enti locali si sono dotati di regolamenti e ordinanze. Che cosa si può trarre da queste esperienze?

In un settore così complesso, sono necessarie normative generali di tipo nazionale che regolino l'intero comparto. Dipende naturalmente dal tipo di modello che viene adottato. In alcuni Paesi, come la Slovenia o San Marino, c'è un modello di gestione diretta; noi abbiamo invece un modello di tipo concessorio: ovvero lo Stato regola e poi affida la gestione del gioco a terzi. Da questo sistema sono esclusi i casinò. Naturalmente è un regime che ha limiti e vantaggi, ma crediamo che sia un buon modello per poter intervenire. Se avessimo avuto un modello di gestione diretta, avremmo certamente fatto più fatica a portare avanti la nostra posizione di riduzione dell'offerta.

Come si è sviluppato il confronto in sede di Conferenza Unificata in questi due anni e quali sono i principali punti su cui il Governo intende intervenire?

Il punto fondamentale è rendere il gioco normale, quindi uscire da questo dibattito. Ad oggi, secondo diversi studi, si stima che in Italia giochino con assiduità 2,5 milioni di persone. Ciò che bisogna fare è rendere il resto del gioco una condizione normale, riducendo in primo luogo l'offerta. Su questo noi siamo già intervenuti riducendo del 30% le AWP, che entro aprile 2018 passeranno da 400mila a 265mila. Poi stiamo riorganizzando l'offerta perché crediamo che i punti gioco - attualmente sono 96mila circa - possano essere dimezzati. Si tratta di interventi piuttosto robusti che ci consentiranno di eliminare gli eccessi e fare in modo che il gioco diventi, come la stessa Corte costituzionale sottolinea, una "delle condizioni normali della vita delle persone".

Il Governo sta dando concreta attuazione alla riduzione delle AWP. È previsto analogo intervento anche sulle VLT? Non ritiene sia necessario arrivare a una drastica riduzione dell'offerta, in tutte le sue articolazioni (sale scommesse, sale bingo etc)?

Ad oggi, le VLT sono in Italia circa 50mila, quindi il problema della riduzione - a differenza delle AWP - è minore. Le VLT non hanno, inoltre, una diffusione sul territorio così capillare, per esempio non sono presenti nei bar, quindi il tema principale in questo caso è rappresentato dalla riorganizzazione dei punti vendita del gioco. Su questo, abbiamo un'indicazione precisa che deriva anche dalla Legge di stabilità del 2016: passare da 28mila a 18mila punti vendita, proibendo così la presenza di gioco in tutti gli esercizi generalisti secondari come alberghi, spiagge, edicole. All'interno di questo insieme, sarà portato a 10mila il numero delle agenzie o dei negozi - le cosiddette sale gioco - che hanno come attività prevalente la vendita di prodotti di gioco pubblico. Il raggiungimento di un accordo in Conferenza unificata permetterebbe, infine, di ridurre il numero di bar e tabacchi autorizzati a ospitare AWP dagli attuali 69mila a 30-35mila, grazie all'introduzione di una certificazione che implica il rispetto di determinati parametri, come la formazione degli operatori, la creazione di un ambiente idoneo di gioco e l'accesso selettivo per tutelare i minorenni.

Ha spesso auspicato una razionalizzazione e una redistribuzione territoriale delle sale da gioco in relazione al tema delle distanze dai luoghi sensibili e degli orari di gioco. Che cosa intende?

Si tratta di una questione delicata nel rapporto con gli Enti locali, perché implica il tema delle distanze dei punti gioco dai luoghi sensibili. È comprensibile che, in assenza di una regolamentazione nazionale gli Enti Locali si siano cautelati. Nel momento in cui però riusciremo a dimezzare i punti gioco, è evidente che anche il tema delle distanze si ridimensionerà e andrà visto in modo diverso. Sostengo, tra l'altro, la tesi di fare attenzione a non creare delle fasce urbane molto ampie nelle quali è proibito giocare, perché l'effetto potrebbe essere quello di spostare nelle periferie il volume del gioco, con il rischio che questo accentui

situazioni delicate, creando dei veri e propri quartieri ad hoc. È un equilibrio delicato, che deve evitare concentrazioni e proibizionismo. La soluzione è difficile, perché qualsiasi metratura noi adottiamo a livello centrale non coincide con le diversità delle situazioni che ci sono invece sui singoli territori. Sono propenso a pensare che la soluzione migliore sia che lo Stato non intervenga sulla distribuzione territoriale del gioco, la quale deve restare affidata alla responsabilità diretta dei territori, che in questo caso sono le Regioni e gli Enti locali.

Il divieto totale di pubblicità sull'azzardo - come avvenuto per i tabacchi - è ritenuto essenziale dal Terzo settore. È un obiettivo perseguibile?

L'anno scorso, come Governo, ci siamo posti questo problema e abbiamo fatto un passo in avanti importante, perché dalla totale liberalizzazione della pubblicità siamo arrivati alla proibizione nella fascia oraria che va dalle 7 alle 22, nei canali generalisti. L'esperienza di questo anno e mezzo ci dice che è stato fatto un bel passo in avanti, ma che non è ancora sufficiente. Il problema della proibizione totale si scontra, però, con la mancanza di una legislazione europea, cosa che invece è accaduta per i tabacchi. È necessario aprire in Europa un negoziato per arrivare alla proibizione totale. Nel frattempo si possono fare altri passi in avanti rispetto all'attuale proibizione dalle 7 alle 22: si potrebbe allungare l'orario, ampliare il divieto anche per le reti non generaliste o vietarla per i programmi sportivi. I passi da fare sono ancora tanti.

L'azzardo garantisce allo Stato un gettito fiscale di notevoli proporzioni. Ma quel che i giocatori spendono nel settore, lo sottraggono all'acquisto di altri beni di consumo. A livello economico, un calo del gettito causato dalla riduzione dell'offerta potrebbe essere compensato - o addirittura ripagato con gli interessi - da un aumento dei consumi?

Tenderei a dire di no, perché credo che sul giocatore non abituale questo scambio di programmazione non incida per nulla, mentre per il giocatore incallito il rischio vero è che ricorra al gioco illegale. Certamente non scambierà la compulsività nello

spendere i suoi soldi nel gioco con un paio di scarpe. Il problema per noi non è ridurre l'offerta per spostare le risorse su altri beni di consumo, ma ridurla perché la parte patologica e compulsiva ha creato delle condizioni sociali che sono sbagliate in sé.

Sul fronte sanitario, si percepisce sui territori la mancanza di una rete adeguata di supporto per i giocatori patologici. Vi saranno investimenti?

Su questo fronte il Governo è già intervenuto attraverso il ministero della Salute stanziando 50 milioni di euro all'anno, destinati alle Regioni, proprio per la prevenzione, cura e riabilitazione delle persone affette dal gioco d'azzardo patologico. In secondo luogo, l'ingresso delle dipendenze da gioco d'azzardo nei LEA è stato un passo importantissimo, perché in questo modo si inserisce in un'azione di controllo e di prevenzione molto più ampia. In terzo luogo, bisogna investire su indagini e ricerche che consentano di avere anche una maggiore conoscenza del fenomeno. Infine, stiamo lavorando anche sulla tecnologia: per esempio le 265mila AWP che resteranno dopo il taglio previsto dalla manovrina diventeranno tutte macchine a controllo remoto. Questo avrà due effetti: uno ridurre il tasso dal rischio di contraffazione; l'altro avere una banca dati che ci permetterà di conoscere il trend del gioco e di analizzare il fenomeno per intervenire in maniera più efficace.

Un tema molto complesso è legato al gioco tra i minori, soprattutto in relazione al gioco online. Quali sono gli orientamenti in merito dell'esecutivo?

Su questo punto è necessario partire da una distinzione, tra gioco legale e gioco illegale. Il gioco online legale è molto rigoroso nell'accesso: bisogna iscriversi inserendo le proprie generalità e aprire un conto corrente, entrando in un circuito di trasparenza che non è accessibile ai minori. Il vero problema è la proposta di gioco illegale. Una prima risposta è un regime fiscale europeo, perché oggi c'è una differenza di tasse tra i diversi Paesi il cui effetto è che gli operatori, anche quelli legali, tendono a posizionarsi con i loro server nei luoghi in cui si paga meno.

La Commissione Parlamentare Antimafia ha approvato un documento da cui emerge la forte presenza delle organizzazioni criminali in questo settore. Ritiene che entro la fine di questa legislatura - nel 2018 - si possa approvare un provvedimento che recepisca le proposte elaborate dalla Commissione?

Sì, nel documento che abbiamo presentato alla Conferenza unificata, e sul quale si sta discutendo, abbiamo introdotto buona parte delle proposte che la Commissione Parlamentare Antimafia ha prodotto. Personalmente penso, anche alla luce delle esperienze maturate in questi anni, che questi argomenti non vadano settorializzati: il tema antimafia o quello dell'ordine pubblico è un insieme dentro il quale c'è anche la componente gioco, però non tutto il gioco è sottoposto al controllo malavitoso. Quello che è necessario fare è realizzare un equilibrio, per niente facile e scontato, con il quale riducendo il gioco legale non consentiamo al gioco illegale di riprendere il controllo del territorio.

IL PUNTO DI VISTA DELLE REGIONI

“Non vanifichiamo gli sforzi compiuti dagli Enti Locali”

Intervista a Stefano Bonaccini, Presidente Conferenza Stato-Regioni, organo che si interfaccia con il Governo in sede di Conferenza Unificata sul tema della legge di riordino del settore giochi

Presidente Bonaccini, nel 2016 l'Italia è stato il Paese più “azzardoso” d'Europa. Come abbiamo fatto ad arrivare a questo punto? Non c'è un'unica ragione. Nel complesso, hanno agito molti fattori cooperanti: atteggiamenti più indulgenti e permissivi della comunità rispetto alle attività ludiche, favoriti da aggressive campagne di marketing, ed una maggiore liberalizzazione del settore dei giochi. Negli ultimi anni abbiamo così assistito all'aumento dell'offerta di gioco e delle sue tipologie, proposti in ambiti facilmente raggiungibili, come la dimensione online. Ciò ha comportato una diffusione generalizzata dei comportamenti di gioco e l'aumento dei giocatori a rischio o patologici.

Dal 2008, anno di inizio della crisi economica, redditi e consumi sono calati, ma gli italiani giocano sempre di più. È da imputare solo all'aumento dell'offerta di gioco d'azzardo o c'è dell'altro? Tra i fattori di rischio, oltre all'aumento dell'offerta, possiamo descrivere la scoperta da parte dei giocatori di una dimensione fuori dal tempo, dove i problemi non esistono e vi è anzi la promessa di “svoltare” nella propria vita, in modo inatteso, magico.

Le caratteristiche dei nuovi giochi, veloci, tecnologici, disponibili, facili, ben si prestano a supportare questa ricerca. Così non è contraddittorio vedere tante persone in difficoltà economica che giocano in modo solitario, ripetitivo, fino a stordirsi. Purtroppo si tratta di una dimensione virtuale e irrealistica che ben presto riporterà i giocatori alle loro problematiche quotidiane, magari amplificate dal gioco d'azzardo.

Pro e contro della “economia del gioco”: entrate fiscali per lo Stato ed oltre 150mila posti di lavoro; ma anche costi sociali e sanitari, perdita del lavoro, spese per le cure dei giocatori patologici, atti illegali per procurarsi il denaro per giocare. Inoltre il denaro giocato viene sottratto all'acquisto di altri beni di consumo. In definitiva: il gioco, per lo Stato, vale ancora la candela?

La risposta, come ormai dovrebbe essere evidente a tutti, è un rotondo no. Se, come detto, la platea dei giocatori abituali si è allargata enormemente, anche i costi sanitari, sociali, relazionali e legali del gioco d'azzardo crescono in misura proporzionale, scaricandosi soprattutto sui sistemi sanitari territoriali. Va infatti considerato che oltre ai costi sanitari diretti, vanno tenuti in conto quelli indiretti e soprattutto quelli legati alla qualità della vita, mi riferisco in particolare ai problemi che ricadono sui familiari, le violenze, i rischi di aumento di depressione grave, difficilmente quantificabili in termini economici, ma devastanti dal punto di vista della tenuta sociale delle comunità.

Perché lo Stato dimostra ancora una certa ritrosia nell'impostare un deciso cambio di passo sul tema?

Dalla metà degli anni 90 tutti i Governi hanno costantemente introdotto nuove offerte di gioco d'azzardo pubblico. Non possiamo nasconderci che ormai da oltre 25 anni lo Stato centrale tende a considerare la gestione pubblica del gioco una comoda scorciatoia per aumentare la fiscalità erariale e dunque per “fare cassa”. Per questa ragione, le politiche di prevenzione sono state spesso timide e a volte contraddittorie.

Quando si parla di settori economici così importanti, nell'opinione pubblica si fa largo l'idea che il tavolo delle decisioni venga condizionato dai gruppi di pressione, le cosiddette lobby. Che ruolo hanno nel gioco d'azzardo?

Non c'è dubbio che su questo tema gravitino interessi in conflitto tra di loro, e la pressione delle lobby, ad esempio dei concessionari, può essere forte. Non trascurerei però le azioni importantissime che giungono dalle cosiddette "lobby positive" del mondo delle associazioni, come le campagne di informazione e sensibilizzazione. Così come significativa è la tenacia della politica "responsabile", soprattutto quella locale dei Comuni e delle amministrazioni territoriali che tentano - con i pochi mezzi a loro disposizione - di contenere i problemi derivati dal fenomeno, che si manifestano proprio e soprattutto all'interno delle singole comunità.

La Regione Emilia Romagna, di cui lei è Presidente, è una delle più impegnate ed è all'avanguardia in materia. Quali sono le cifre del gioco d'azzardo nella Regione? Ci può illustrare gli elementi principali della normativa regionale?

I dati ci dicono che la Regione Emilia-Romagna occupa il quarto posto tra le regioni italiane per entità di raccolta di denaro e spesa effettiva per gioco d'azzardo. La Regione ha approvato la legge n. 5 del 2013 di contrasto al gioco d'azzardo che disegna un complesso di azioni e di interventi di diversi soggetti pubblici e privati con l'obiettivo di promuovere un cambiamento culturale, una forma di dissenso dal basso verso il potere di attrazione costituito dalla massiccia offerta e pubblicità di giochi d'azzardo legali. Le azioni principali possono così essere sintetizzate: formazione del personale sanitario, sociale e della polizia locale, informazioni ai cittadini in collaborazione con Enti Locali e Associazioni, progetti di prevenzione scolastica, istituzione del marchio "SlotfreeER" per locali senza apparecchi o che li dismettono, costituzione di un osservatorio regionale, attività sanitarie extra-LEA di cura dei giocatori e delle loro famiglie, programma residenziale breve in struttura per giocatori, locandine da apporre nei locali di gioco con informazioni sui servizi di cura, nume-

ro verde regionale con elenco dei servizi. Con la legge regionale n.18 del 2016 sono state introdotte modifiche con divieti nei locali situati a meno di 500 metri da luoghi sensibili. Le norme attuative sono contenute nella D.G.R. 831 del giugno 2017. Inoltre con la legge regionale n.25 del 2016 è stato introdotto il divieto di accesso ai minori agli apparecchi denominati *ticket redemption*. La Giunta regionale adotterà le norme attuative.

Un contesto in cui le Istituzioni - dallo Stato agli Enti Locali - sembrano ancora in ritardo è quello sanitario. Le strutture pubbliche che offrono sostegno specifico sui disturbi da gioco d'azzardo, in base ai dati ufficiali, sono ancora poche e mal distribuite sul territorio nazionale. Qual è la situazione in Emilia Romagna?

In Emilia Romagna i servizi sanitari accolgono i giocatori e le loro famiglie da una decina d'anni, quindi ancor prima che venisse approvata la legge regionale 5/2013. Nel sistema informativo dei Servizi per le Dipendenze Patologiche compare già dal 2010 il dato regionale di 512 giocatori in cura che sono diventati 1.382 nel 2016 (+ 170%). In Emilia Romagna sono attivi più di 40 punti di accoglienza, valutazione e trattamento, con sedi in tutte le AUSL, in collaborazione con gli Enti del privato sociale accreditato e con le Associazioni Giocatori Anonimi e Gamanon (familiari di giocatori patologici). È attiva anche un'esperienza di breve ed intensiva residenzialità denominata Progetto Pluto con due sedi operative, una in provincia di Reggio Emilia e l'altra in provincia di Modena, gestite dall'Associazione Onlus Centro sociale Papa Giovanni XXXIII di Reggio Emilia.

Le proposte del Governo in sede di Conferenza Unificata in materia di GDA limitano fortemente l'autonomia di Regioni ed Amministrazioni locali, che negli ultimi anni hanno dato un impulso rilevantissimo nella definizione di misure concrete per contrastare il fenomeno dell'azzardopatia. Che cosa chiedono al Governo le Regioni e gli Enti Locali?

Premessa l'assoluta necessità di affrontare il tema del gioco d'azzardo lecito con un'impostazione non ideologica o proibizionistica, dunque non criminalizzando segmenti della filiera del gioco

- per esempio i distributori, o i gestori, né tantomeno i giocatori - Stato, Regioni ed enti locali devono affrontare la complessità del fenomeno con un approccio integrato. Sostanzialmente si chiede al Governo di non vanificare gli sforzi normativi e di contenimento dell'offerta operati in questi anni dagli Enti Locali e dalle Regioni al fine di tutelare i cittadini rispetto ad un fenomeno che sta assumendo la connotazione di un problema di sanità pubblica. Tre i punti irrinunciabili: un vero contenimento dell'offerta di gioco con meccanismi di tutela dei consumatori, ad esempio mediante modifiche tecnologiche agli apparecchi per rallentare il gioco; un divieto o una forte limitazione della pubblicità; il mantenimento delle competenze dei Comuni in tema di regolamenti edilizi, fasce orarie di funzionamento degli apparecchi e distanze da luoghi sensibili. Per quanto riguarda l'aspetto educativo, occorre predisporre campagne di informazione nelle scuole di ogni ordine e grado. Più in generale, vanno diffuse in maniera sistematica sul territorio campagne informative degli utenti sui rischi effettivi del gioco d'azzardo e sulle reali possibilità di vincita. Non possiamo continuare a ragionare a parità di entrate, se vogliamo seriamente affrontare il grave problema sociale della diffusione del gioco d'azzardo patologico, dobbiamo mettere in conto una diminuzione delle entrate per lo Stato, peraltro assolutamente giustificabile dal punto di vista economico, visti i costi sociali e sanitari che vengono sostenuti per la presa in carico dei soggetti patologici e necessaria per garantire la tenuta sociale delle nostre comunità.

In merito alla riduzione dell'offerta, un punto critico del dibattito è relativo ai cosiddetti "mini-casinò". Il timore espresso dalle associazioni è che - a fronte di una riduzione sensibile dei punti vendita complessivi - la nascita dei mini casinò trasferisca di fatto l'offerta in queste mega strutture, per la maggior parte svincolate dalle limitazioni approvate da Regioni ed Enti Locali. È una preoccupazione concreta?

Effettivamente questa eventualità preoccupa chi si occupa della salute pubblica, poiché stabilisce una sorta di extraterritorialità dei locali dedicati al gioco dentro le nostre città. Verrebbero va-

nificati gli sforzi normativi degli Enti Locali che si applicherebbero solo a locali non esclusivi di gioco, come bar e tabaccherie con apparecchi AWP. Negli altri luoghi, invece, potrebbero essere ospitati VLT ed AWP anche vicino a luoghi sensibili, con un processo di normalizzazione dell'offerta di gioco d'azzardo, in locali accoglienti, con personale preparato, orari ampi di funzionamento e pur con procedure di sicurezza per i giocatori, quali ingresso con tessera sanitaria e divieto di accesso ai minori. Questo intervento ridurrebbe in valore assoluto i punti gioco presenti sul territorio nazionale, ma andrebbe ad aumentare il numero di quelli più "critici" che creano maggiore dipendenza e dove è possibile giocare somme maggiori. Se aggiungiamo che questi punti probabilmente non saranno vincolati al rispetto delle normative regionali e comunali, ma avranno una propria disciplina nazionale, non è certo possibile condividere una simile scelta. Vanno piuttosto ribaditi come fondamentali alcuni indirizzi: l'individuazione di luoghi sensibili e relative distanze minime, le tipologie di luoghi sensibili devono ricomprendere luoghi di aggregazione, strutture sanitarie e socio-sanitarie, nonché istituti scolastici e le distanze devono essere congrue - come Regione abbiamo stabilito 500 metri -. Sulle limitazioni orarie dell'apertura dei punti gioco, riteniamo condivisibile la linea di indirizzo tracciata nella legge di stabilità 2016 che prevedeva un massimo di 8 ore al giorno. Divieto di pubblicità diffuso non solo alle TV generaliste ma, come accade ad esempio per il tabacco, a tutti i mezzi di comunicazione di massa.

Le organizzazioni mafiose ritengono l'azzardo legale un settore molto remunerativo in cui investire, perché ad alto profitto e a basso rischio. Quale può essere il contributo di un amministratore locale per intervenire sul punto?

Occorre investire sulla conoscenza ed analisi dei fenomeni per poterli adeguatamente prevenire, specie a livello locale. Tutto questo implica rafforzare la connessione tra le diverse agenzie di controllo - prima di tutto Magistratura e forze dell'ordine - e quelle preventive, agite dagli enti territoriali. Ad esempio, l'A-

genzia delle Dogane e dei Monopoli può coadiuvare - secondo procedure predefinite e condivise - le forze dell'ordine e le polizie locali nei controlli di routine, durante i quali si procede alla verifica della regolare installazione e del corretto funzionamento delle apparecchiature di gioco. Inoltre vanno rafforzate la prevenzione e l'informazione sulle sue derive e declinazioni criminali. In questo senso può essere utile potenziare le esperienze di educazione alla legalità nelle scuole e non solo, di ritessitura di reti tra diversi protagonisti del territorio e di scambi di conoscenze, saperi e buone pratiche.

LA PROSPETTIVA DEI COMUNI

“Affrontare il fenomeno con dati sempre aggiornati e meno ideologia”

Intervista a Giorgio Gori, Sindaco di Bergamo dal 2014 e responsabile nazionale dell'ANCI - Associazione Nazionale Comuni Italiani - sul tema del gioco d'azzardo

Sindaco Gori, siamo la nazione in Europa che, in rapporto al PIL, spende di più in gioco d'azzardo. Al netto degli interventi legislativi, di che cosa ha bisogno il Paese dal punto di vista culturale per invertire tale tendenza?

È necessaria una campagna di informazione e sensibilizzazione verso i cittadini, perché l'azzardo non sia confuso con il gioco, mentre l'industria dell'azzardo ha lavorato per anni nella direzione opposta.

La liberalizzazione “senza protezione” del settore giochi ha causato numerosi problemi. Il ritorno al proibizionismo rappresenterebbe un favore alla criminalità organizzata. Qual è la terza via? Regolamentare con buon senso, tenere il fenomeno monitorato, affrontarlo con dati sempre più aggiornati e con meno ideologia.

Da oltre un anno si discute in Conferenza Stato-Regioni sulla legge di riordino del settore giochi. Quali sono gli obiettivi che ANCI ritiene imprescindibili per considerare positivo un accordo?

Gli obiettivi che ANCI ritiene imprescindibili per considerare positivo un accordo sono, per cominciare, la riduzione del 50%

dei punti gioco sull'intero territorio nazionale. Quindi la rottamazione dell'intero parco macchine delle attuali AWP, che andranno sostituite con nuovi apparecchi - le AWPR - che permetteranno la giocata esclusivamente tramite l'utilizzo della Carta nazionale dei Servizi o della Tessera sanitaria. L'accesso alle sale da gioco dovrà essere controllato e permesso solo a coloro che presentano il proprio documento di identità. L'intero processo dovrà concludersi entro la fine del 2019.

Qual è il giudizio di ANCI sull'ultima proposta presentata dall'esecutivo?

È un giudizio positivo, perché per la prima volta il Governo prende atto che il fenomeno dell'azzardo è fuori controllo e va ridimensionato. La proposta va in questa direzione. La riduzione del 50% dei punti gioco è un traguardo decisamente importante, perché maggiore è l'offerta, più alto è il consumo.

Alcuni punti della proposta del Governo hanno incontrato le resistenze del Terzo settore. Ad esempio, sui cosiddetti mini-casinò, si esprime il timore che possano essere svincolati, in tutto o in parte, dalle limitazioni di Regioni e Comuni in merito ad orari di apertura e distanze dai luoghi sensibili. È una preoccupazione che ha fondamento?

La proposta dell'esecutivo prevede che, dal momento dell'approvazione del decreto alla fine del 2019, tutte le attuali AWP presenti - nelle tabaccherie, nei bar e negli esercizi secondari - vengano dismesse. Contestualmente, gli esercenti che vorranno portare avanti l'attività di vendita di gioco dovranno ottenere una certificazione che, nella proposta del Governo, viene chiamata "sala di tipo A". La certificazione impone agli esercenti delle regole severe, tra cui l'utilizzo esclusivo delle AWPR di cui sopra. Le sale di categoria A dovranno osservare gli orari eventualmente imposti dai sindaci. Relativamente alle distanze dai luoghi sensibili, l'ultimo testo prevede di delegarne la competenza alle Regioni che, d'intesa con gli Enti locali, dovranno garantire un'equilibrata distribuzione sul territorio dei punti gioco, che rimarranno circa il 50% di quelli attuali. Non si tratta quindi

di aprire dei mini-casinò, bensì di monitorare l'attività di gioco laddove oggi non esiste nessun tipo di controllo.

Parliamo di risorse economiche. Le amministrazioni locali necessitano di stanziamenti sia sul fronte sanitario - per rafforzare la rete di strutture che curano i giocatori patologici - che sulla tassazione - sotto forma di sgravi da destinare ai locali no slot. Considera sufficiente lo sforzo economico fatto fin qui dall'esecutivo?

Quando si parla di risorse sappiamo bene che non sono quasi mai sufficienti, soprattutto se destinate agli Enti locali. Va detto che è necessario capire bene la portata del fenomeno dei giocatori patologici: le cifre, ad oggi, sono ancora delle ipotesi, e di conseguenza è difficile individuare il volume delle risorse necessarie. Certamente le strutture vanno rinforzate e bisogna portare avanti con continuità le campagne di sensibilizzazione e informazione rivolte ai cittadini. Si tratta di fare un vero e proprio lavoro di controinformazione, dopo anni e anni di investimenti - pubblicitari e finanziari - operati dall'industria del gioco d'azzardo.

L'amministrazione comunale di Bergamo ha realizzato una regolamentazione sul gioco d'azzardo che ha prodotto risultati concreti. Ci spiega che cosa è stato fatto finora e quali obiettivi sono stati raggiunti?

Nel 2015 sul territorio del Comune di Bergamo ogni cittadino aveva giocato in azzardo 2.567 euro, il 55% in più della media regionale. Il primo obiettivo misurabile che abbiamo cercato di raggiungere è stato contenere il consumo. Il regolamento riguarda tutte le tipologie di gioco - ad eccezione di Lotto e Gratta e Vinci, non inclusi a seguito di una sentenza del TAR di Brescia - Abbiamo vietato la pubblicità delle vincite che riempivano le vetrine di bar e tabacchi. Oltre al rispetto dei 500 metri dai luoghi sensibili, abbiamo vietato l'apertura di nuovi punti gioco nel raggio di 100 metri da Bancomat, sportelli bancari/postali e Compro oro. Nei punti vendita di gioco sono esposti cartelli forniti dall'Amministrazione, che permettono ai giocatori di effettuare un autotest, con domande del tipo "Hai mai detto a chi ami di aver vinto, ma in realtà avevi perso?". Se il giocatore rispon-

de “Sì” ad almeno una delle domande, viene invitato a chiamare un numero verde al quale risponde personale specializzato. La media registrata è di 100 telefonate al mese. Attraverso l’ordinanza sugli orari di gioco, abbiamo creato delle fasce giornaliere “game free”. Le interruzioni consentono di fermare il senso di alienazione del giocatore, riportandolo alla vita reale, alle sue responsabilità, alle sue relazioni sociali. Sono preferibili brevi ma ripetute interruzioni di gioco durante le 24 ore, piuttosto che interruzioni prolungate, che hanno invece l’effetto di promuovere lo spostamento fisico del giocatore verso altre località, se non addirittura verso forme di gioco d’azzardo illegale. Il regolamento di Bergamo concentra le interruzioni negli orari della colazione, del pranzo e della cena, evitando la somma del consumo di gioco con quello di alcool e proteggendo i minori nella fascia del mattino. Il regolamento è entrato in vigore il 1° luglio del 2016. Grazie ad esso possiamo dire che la spesa di gioco pro-capite a Bergamo è cresciuta solo del 4%, rispetto alla media nazionale che sfiora l’8%. Ma registriamo soprattutto un miglioramento relativamente all’utilizzo di AWP (-11,4% rispetto all’anno precedente) e VLT (+1%, rispetto al +5,6% della media nazionale). Siamo sulla strada giusta: l’azione combinata del regolamento comunale e di una legge nazionale sul riordino del settore, favorirà il contrasto agli effetti nocivi del gioco d’azzardo.

LA POSIZIONE DELLE IMPRESE DEL SETTORE

“I veri nemici del gioco sono gli operatori illegali”

Intervista a Stefano Zapponini, Presidente di Sistema Gioco Italia, la Federazione di filiera dell'Industria del Gioco Lecito e dell'intrattenimento, costituitasi nel 2012 nell'ambito di Confindustria Servizi Innovativi e Tecnologici, a cui aderiscono Associazioni di categoria e operatori di settore

Quali sono gli obiettivi di SGI?

Rappresentare gli interessi trasversali del settore ed elaborare strategie e proposte unitarie, in particolare in merito a politiche fiscali, tutela della legalità, tutela dell'occupazione e delle risorse umane, innovazione tecnologica, comunicazione. L'auspicio è che presto il settore recuperi l'unitarietà della rappresentanza, attraverso il lavoro di SGI.

I ricavi delle imprese del settore nel 2016 sono stati pari a circa 9 miliardi: a quanto ammontano gli utili? Quante imprese e lavoratori coinvolge in maniera diretta e nell'indotto il settore?

Con un livello occupazionale di circa 150mila addetti per un totale di 6 mila imprese, la filiera del gioco e dell'intrattenimento si configura come un vero e proprio settore industriale, caratterizzato da innovazione tecnologica finalizzata a innalzare i livelli di sicurezza a garanzia dei giocatori e dello Stato, da forti necessità di investimento per assicurare gli standard previsti dalla sin-

gole convenzioni, sia dal punto di vista finanziario, sia di offerta al consumatore, da grande dinamicità per il necessario adattamento a nuove tipologie di offerta e a normative in costante evoluzione. In merito agli utili, essendo noi una federazione nata da poco, ed essendo il settore così composito e articolato, non siamo attualmente in possesso di dati aggregati.

I governi che si sono succeduti negli ultimi vent'anni hanno ampliato l'offerta di gioco, in particolare di quello d'azzardo. Che giudizio date di questa lettura?

Per “fotografare” in modo corretto il comparto del gioco e dell'intrattenimento è importante partire da una premessa fondamentale. La nascita del settore del gioco lecito, ha sottratto significative quote di mercato al gioco illegale e ha conseguentemente assicurato un quadro costantemente monitorato da parte delle Istituzioni. La progressiva crescita del settore, che ha preso avvio agli inizi dello scorso decennio, è frutto di una struttura giuridico-normativa che ha favorito, di fatto, l'apertura del mercato, l'ingresso di operatori nazionali e internazionali, assicurando un costante gettito erariale di sicuro interesse. Questo scenario complessivo ci porta a poter affermare che, come ben noto a tutti gli economisti, è la domanda a generare l'offerta e, nel caso del gioco d'azzardo, questa esisteva e si collocava in un'area grigia. La legalizzazione ha portato semplicemente all'emersione del fenomeno e non alla sua creazione. Aggiungo che SGI, nella ferma intenzione di mantenere una posizione di tutela del settore ma soprattutto della comunità, si è espressa a favore della razionalizzazione e riduzione dell'offerta.

Le imprese, che operano nel settore del gioco d'azzardo, sono accusate da diversi fronti di arricchirsi sulle difficoltà economiche degli italiani. Come rispondete a questo tipo di critica?

Nel DNA degli operatori del settore che rappresentiamo non c'è mai stato, né mai ci sarà, la volontà o il disegno perverso di procurare danni a chi decide di divertirsi attraverso i diversi prodotti presenti nel panorama italiano del gioco. Il nostro unico obiettivo è far divertire, in totale sicurezza, in ambienti sani e controllati i

giocatori. Pertanto, le generiche accuse dal un fronte “proibizionista”, costituiscono una lettura della realtà totalmente difforme e in contrasto con i nostri principi valoriali. In merito alla tassazione sul gioco d'azzardo, viene evidenziata un'apparente anomalia: la bassa aliquota su alcune apparecchiature, ad esempio il 6% sulle VLT, seconda fonte di Raccolta del gioco d'azzardo in Italia. La reale tassazione sulle VLT ammonta al 52,5%. Il 6% viene, infatti, applicato alle somme giocate e non al margine lordo degli operatori. In altre parole, se ipotizziamo 100 Euro di giocate raccolte da una VLT, mediamente 88 vengono restituite in premi ai giocatori. Dei 12 euro che restano nel cassetto, 6 finiscono nelle casse erariali e 0,3 rappresentano un costo da corrispondere a Monopoli di Stato. Ciò significa che la filiera, a fronte di 100 euro giocati, potrà ripartire 5,7 euro. Rapportando le tasse pagate - 6,3 euro nel nostro esempio - alle somme che restano una volta pagate le vincite - 12 euro - si ottiene la reale incidenza della tassazione sul margine lordo, ovvero il 52,5%. La continua distorsione nell'interpretazione dei dati numerici è uno degli elementi che ha progressivamente condotto l'opinione pubblica e la classe politica, nel suo complesso, a considerare negativamente l'intero comparto, trascurando di valutarne gli effetti positivi in termini di legalità, gettito erariale e livelli occupazionali.

Uno degli effetti collaterali dell'ampliamento dell'offerta è l'esplosione dei disturbi da gioco d'azzardo, soprattutto nelle fasce d'età ritenute più deboli, giovani e anziani in primo luogo. Che cosa fa Sistema Gioco Italia per promuovere il gioco responsabile?

SGI è attenta al tema della tutela delle fasce deboli/giovanili, oltre che naturalmente al rispetto e promozione del programma “Gioco Legale e Responsabile”, voluto fortemente da AAMS. Un programma cui devono attenersi tutti gli operatori del gioco lecito e regolamentato. Le notizie che appaiono sui giornali, collegate a casi di giovani (minorenni) coinvolti in attività di gioco ci spaventano, soprattutto perché si tratta, e ci tengo a sottolinearlo, di attività che avvengono, il più delle volte, in strutture irregolari e illegali, quindi non aderenti al comparto del gioco legale e regolamentato, che Sistema Gioco Italia rappresenta.

Tornando al tema di “Gioco Legale e Responsabile”, tutti gli operatori presenti nel settore rispettano questo programma, ben visibile all’interno dei rispettivi siti aziendali e nelle comunicazioni pubblicitarie, perché il gioco deve essere vissuto come un semplice divertimento. Molte delle azioni poste in essere dagli enti locali che stanno beneficiando dei fondi statali ottenuti grazie all’inserimento del GAP nel LEA sono mutate da programmi già realizzati dagli operatori stessi. Peccato che il buono cada nel vuoto e venga riportato sempre e solo il negativo.

Governo, Regioni e Comuni discutono ormai da tempo di una legge di riordino del settore. Un punto su cui tutti concordano è ridurre l’offerta di gioco sui territori e agire sul consumo, limitandolo. Qual è la vostra posizione in merito?

Se si analizza con attenzione la tabella di interventi proposti in questi ultimi mesi da SGI, in rappresentanza della filiera del gioco legale e dell’intrattenimento, è immediatamente visibile la volontà degli operatori del settore di non favorire la crescita indiscriminata del comparto. Promuoviamo da tempo la razionalizzazione del sistema, auspicando che tale obiettivo operi su tutti i comparti, senza focalizzarsi o ledere solo quello degli apparecchi da intrattenimento che sono perennemente nell’occhio del ciclone.

In tema di pubblicità, il Terzo settore chiede un divieto totale sui mezzi di comunicazione, come accaduto per i tabacchi. Nei fatti, gli investimenti pubblicitari nel settore continuano ad aumentare, lo scorso anno del 40% secondo dati Nielsen...

Abbiamo affrontato anni fa il tema della pubblicità del prodotto di gioco con vincita in danaro con consapevolezza e concretezza. Ben in anticipo sul cosiddetto Decreto Balduzzi abbiamo promosso la realizzazione di un Codice di autodisciplina pubblicitaria recepito anche dallo IAP, con cui abbiamo un accordo che prevede sinergie e controlli sulle campagne proposte dagli operatori appartenenti a SGI, ritenendo che la pubblicità collegata a prodotti di gioco debba essere assolutamente regolata e proposta nel rispetto delle norme vigenti. Tuttavia riteniamo sia indispensabile e necessaria, anche nel futuro, per consentire al consuma-

tore finale di comprendere la differenza tra operatori legali e illegali. La pubblicità deve avere un ruolo di garanzia della sicurezza.

I regolamenti comunali più restrittivi sono orientati su un'apertura massima di 8 ore giornaliere. Come giudicate queste scelte?

Riteniamo siano scelte senza alcuna possibile misurazione degli effetti attesi. Anzi, il giocatore patologico, di fronte ad una serie di limitazioni territoriali, ha comunque l'opportunità di spostarsi in Comuni limitrofi, dove non trova tutti questi vincoli. Limiti, tra l'altro, di cui non è mai stata dimostrata scientificamente la valenza rispetto alla diminuzione della propensione al gioco e che non hanno alcuna rispondenza in altri Paesi del mondo. Al contrario, è dimostrato che inducano molti giocatori a scegliere il mercato illegale, dove non esistono regole codificate, né il rispetto di quelle vigenti previste dallo Stato. È l'aspetto più importante su cui gli addetti ai lavori dovrebbero ragionare tutti insieme, perché i veri "nemici" del settore sono proprio gli operatori irregolari e illegali.

La legalizzazione del gioco avrebbe dovuto porre un freno agli interessi della criminalità. Numerose inchieste della magistratura, la Direzione nazionale antimafia e la Commissione parlamentare antimafia, segnalano al contrario una presenza delle mafie nel settore legale, a partire da quello delle scommesse. Ne siete coscienti? Che cosa fate al riguardo?

La posizione di Sistema Gioco Italia è chiara da tempo: i nostri associati rispettano tutte le norme di legge e operano sulla base di regole e valori condivisi di responsabilità e trasparenza. Purtroppo, come ben evidenziano altri settori, le cosche criminali trovano spesso modo di superare i paletti posti in essere dalle normative, danneggiando soprattutto coloro che lavorano legalmente. Pertanto salutiamo con favore tutte le norme che vanno nella direzione di migliorare la prevenzione, irrobustire i controlli, sia di natura personale che patrimoniale, sugli operatori di gioco. Noi continueremo a segnalare le attività di natura irregolare alle autorità competenti.

L'OPINIONE DELLE ASSOCIAZIONI

“Il gioco responsabile si nutre di una corretta informazione”

Intervista a don Armando Zappolini, portavoce di “Mettiamoci in gioco”, la campagna nazionale contro i rischi del gioco d'azzardo, nata nel 2012 su iniziativa di una pluralità di soggetti - tra cui Avviso Pubblico - per sensibilizzare l'opinione pubblica e le istituzioni sulle reali caratteristiche del gioco d'azzardo nel nostro Paese e sulle sue conseguenze sociali, sanitarie ed economiche

Quando e perché nasce l'esigenza di riunire associazioni e sindacati in una campagna sul gioco d'azzardo?

Nasce da situazioni segnalate sui territori dal sistema di cura, dal mondo delle comunità di recupero e dalle associazioni di auto-aiuto dei giocatori: da un lato il numero crescente di persone affette da dipendenza da gioco d'azzardo, dall'altro la mancanza di un capitolo di spesa del Servizio Sanitario Nazionale che autorizzasse ad accogliere, a prendere in carico i giocatori patologici. La goccia che ha fatto traboccare il vaso è stata un progetto rivolto alle scuole promosso dall'Agenzia dei Monopoli, denominato “Giovani e gioco”. Con la scusa di educare gli adolescenti a non giocare d'azzardo, si otteneva l'effetto opposto, mediante l'utilizzo di slogan come “Evolve chi si prende una giusta dose di rischio, mentre è punito chi non rischia mai

o chi rischia troppo”, oppure “Non c’è bisogno di cercare compagni di gioco come si faceva da bambini, perché questo gioco è spesso solitario e decontestualizzato”. Ci siamo ritrovati nella sede del CNCA - Coordinamento nazionale comunità d’accoglienza - e abbiamo condiviso la consapevolezza che il Paese aveva un problema, invitando le associazioni del Terzo settore ad unirsi alla campagna. Ad oggi sono 32 le sigle nazionali che aderiscono a “Mettiamoci in gioco”, divise in cinque aree: le comunità dei giocatori, i servizi pubblici, le associazioni nazionali, la rete di contrasto alle mafie, i sindacati. Questa rete così ampia mira ad affrontare il problema nella sua complessità, di cui i giocatori patologici rappresentano la punta dell’iceberg. Un fenomeno del genere, che coinvolge direttamente o indirettamente milioni di persone in Italia, richiede anche interventi di natura culturale e istituzionale.

L’iniziativa ha compiuto 5 anni: in questo lasso di tempo è cambiata in Italia la percezione del problema?

Sicuramente sono stati fatti dei passi in avanti. La diffusione capillare delle associazioni ha permesso di trasmettere ai cittadini la consapevolezza del problema. A livello istituzionale è stato formato un gruppo interparlamentare che abbraccia molti partiti dell’arco costituzionale e che sta ottenendo risultati, a cominciare dallo stanziamento delle prime risorse destinate alla cura della dipendenza da gioco d’azzardo. Siamo stati coinvolti nei lavori della Commissione Salute alla Camera dei Deputati, che ha prodotto una serie di proposte a livello legislativo. Alcuni partiti hanno presentato dei disegni di legge sul divieto di pubblicità. Non siamo all’anno zero, ma di certo c’è ancora moltissimo da fare.

Nel 2016 gli italiani hanno giocato quasi 100 miliardi di euro. Una cifra che non ha uguali in Europa. È solo colpa dell’eccessiva offerta o ci sono anche delle altre motivazioni dietro questa “fame d’azzardo” che si registra ormai da tempo nel nostro Paese?

È chiaro che l’offerta ha un ruolo determinante, se pensiamo che siamo il terzo Paese al mondo per numero di tipologie di gio-

co proposte. È un'offerta smisurata, capillare, in grado di raggiungerci con qualunque mezzo, anche sul cellulare. Un altro aspetto che incide, specie in un periodo di crisi economica, è la pubblicità, volutamente illusoria, che stimola persone dalla vita precaria a cercare una possibilità nel gioco. Le due considerazioni, l'offerta capillare e una domanda forzata dalla pubblicità e dalla crisi, non sono alternative ma ciascuna dipende dall'altra. Una legge che vieti la pubblicità sul gioco d'azzardo, come è stato fatto con i tabacchi, sarebbe di facile approvazione se lo Stato mostrasse una reale volontà di rinunciare a una parte degli introiti fiscali garantiti dal gioco.

Il Governo ha presentato in Conferenza Stato-Regioni ed Enti Locali una proposta di riordino del settore gioco d'azzardo molto criticata, su cui è ancora aperta la discussione. Oltre al divieto di pubblicità, qual è un punto irrinunciabile che la proposta del governo dovrebbe contenere secondo Mettiamoci in gioco?

La conferma delle competenze degli Enti locali nello stabilire le norme che regolano il gioco sui loro territori. Devono essere Regioni e Comuni a legiferare su orari e distanze dai luoghi sensibili, in base alle caratteristiche sociali della comunità e urbanistiche del territorio. Lo Stato può e deve supplire laddove le amministrazioni locali non intervengono, indicando standard minimi di salvaguardia della salute in relazione al gioco, ma gli Enti locali devono aver la facoltà di imporre regole più stringenti qualora ve ne fosse bisogno.

Si obietta che, soprattutto in una fase perdurante di crisi economica, non si può limitare un settore economico che fa incassare allo Stato oltre 10 miliardi di euro l'anno sotto forma di introiti fiscali. Che cosa risponde a queste obiezioni?

È una questione di priorità. È chiaro che un calo del consumo del gioco d'azzardo, nostro obiettivo primario, comporterebbe una diminuzione della Spesa e, conseguentemente, del gettito fiscale destinato allo Stato. Ma noi dobbiamo pensare in primo luogo alla sicurezza delle persone, e solo in seconda battuta alla questione economica. Non possiamo ragionare come è stato fat-

to ad esempio su molte questioni ambientali, dove veniva imposta una scelta fra posti di lavoro e diritto alla salute. Mi sembra comunque evidente che - limitando la corruzione, intervenendo sull'evasione fiscale, colpendo i patrimoni mafiosi - il Paese abbia ampio margine per sostituire le entrate derivanti dal gioco e, anzi, di incrementarle notevolmente.

Dal punto di vista sanitario, che cosa prevede la proposta del ministero della Salute presentata a gennaio 2017? La ritiene adeguata?
L'obbligo di tessera sanitaria per accedere alle sale da gioco, la limitazione delle perdite fissando in 50 euro al giorno la cifra massima che è possibile spendere, l'impostazione del tempo massimo da trascorrere davanti all'apparecchio, l'introduzione di requisiti per la sistemazione delle sale che non favoriscano il gioco compulsivo, sono tutte proposte assolutamente condivisibili e che auspichiamo vengano recepite il prima possibile.

Ha avuto spesso a che fare con situazioni di disagio, legate ad altri tipi di patologie compulsive. Vi sono punti in comune con chi sviluppa una dipendenza da gioco d'azzardo?

È simile il percorso che porta alla dipendenza. Anche con il gioco a volte si inizia per il gusto di provare, per non pensare a problemi personali, per scaricare rabbia o rivalsa sociale. La distanza tra il passatempo e una dipendenza compulsiva può essere molto breve: non sai più gestire il gioco, organizzi il tuo tempo in base a quello e alla fine ti accorgi che non ne puoi più fare a meno. Ed esplodono gli effetti collaterali. Le bugie, i piccoli furti, i debiti, la disperazione. Per uscire dal gioco la rete sociale che aiuta la persona è fondamentale, poiché rispetto alle tossicodipendenze non c'è l'elemento chimico, una sostanza da cui devi ripulirti. È più difficile intercettare il percorso di recupero del giocatore, perché è più facile per lui nascondere la propria dipendenza e viverla "sotto traccia". Inoltre chi si buca, chi sniffa, sa perfettamente che ciò che sta facendo è nocivo per la sua salute. Mentre la presa di coscienza di chi dipende dalle slot o dai gratta e vinci ha tempi più lunghi.

Una questione inevasa è il tema del gioco tra i minori. Nonostante i divieti, il trend è segnalato in crescita. Che cosa si può fare?

Proibire la capillare presenza delle slot negli esercizi commerciali, attraverso la creazione di sale dedicate, a cui si può accedere solo tramite tessera sanitaria, è un primo passo fondamentale. Il tema del gioco tra i minori è una questione primaria, se pensiamo che esistono persino le slot per i bambini: non giochi né ottieni denaro, ma se “vinci” ti offrono dei buoni per acquistare il pupazzo o altro. È induzione al gioco già a partire dalla più tenera età. A Napoli è stato approvato un ottimo regolamento comunale con riferimento al gioco tra i minori. Ma soprattutto in realtà così estese sono fondamentali i controlli, per chiudere quelle sale in cui agli adolescenti è comunque consentito giocare, in barba alla legge.

La definizione “gioco responsabile” è un ossimoro, un’utopia o un obiettivo realmente perseguibile?

Deve essere chiaro che non siamo proibizionisti, non vogliamo eliminare il gioco legale e riconsegnare l’azzardo nelle mani della criminalità organizzata, ma chiediamo che lo Stato cambi passo e ridefinisca le proprie priorità, mettendo in cima alla lista la salute dei cittadini. Il gioco responsabile esiste perché non è il gioco in sé il problema. È il consumo il punto fondamentale. Vale per il gioco, come per l’alcool o il cibo. È difficile rimanere nell’alveo del gioco responsabile quando la pubblicità ti racconta che puoi cambiare la tua vita grattando una tessera, ma omette di spiegarti i pericoli della dipendenza. Come quei contratti in cui le clausole sono scritte in minuscolo. La responsabilità si nutre di informazione corretta. Su questo e altri punti spero che la Conferenza Stato-Regioni giunga ad un accordo sulla legge relativa al riordino del settore. È necessario salvaguardare quanto fatto finora dagli Enti locali e dal Terzo settore, tracciando nuovi percorsi per continuare a inseguire, con pazienza e ostinazione, i nostri obiettivi. Il nostro impegno non è uno sprint, ma una maratona.

IL GIOCO, LA MIA ANESTESIA

La storia di un giocatore

Marco ha da poco superato i 50 anni e ha smesso di giocare da oltre 15 anni. La sua è una storia che inizia quando il nostro non era ancora il Paese da 100 miliardi di euro di giocate annue, ma la dipendenza già mieteva le proprie vittime. Ad aiutarlo nel percorso di liberazione dal gioco è stata la determinazione e il sostegno di molti compagni di viaggio, incontrati in "Giocatori Anonimi Italia", associazione di uomini e donne che mettono in comune la loro esperienza, forza e speranza al fine di risolvere il loro problema comune e aiutare altri a recuperare dal gioco compulsivo. Marco è un nome di fantasia, ma la sua esperienza è autentica.

Hai smesso da tanti anni, ma ancora oggi rifiuti l'etichetta di "ex giocatore". Perché?

Io ero e resto un giocatore. Per i medici esiste il fine cura, ma chi smette non la ritiene una guarigione, si considera un astinente che ogni giorno si impegna per rimanere tale. Il nostro programma di recupero è mutuato dai "12 passi" degli Alcolisti Anonimi: chi smette di bere resta un alcolista, chi smette di giocare resta comunque un giocatore.

Che cos'è Giocatori Anonimi Italia?

Per me è diventata una scuola di vita e di rieducazione che ho iniziato all'età di 37 anni, dopo quasi vent'anni vissuti d'azzardo.

Li frequento ancora, perché ho la consapevolezza che quei modelli di comportamento che mi portavano a giocare erano un modo per sfuggire dalla realtà, senza affrontare i miei problemi. Ancora oggi quando ne ho la possibilità mi reco ad una riunione settimanale, formata da gruppi composti da poche persone o fino a diverse decine nelle aree metropolitane. L'associazione si autofinanzia attraverso i contributi di chi partecipa. Ognuno offre quello che può. Chi come me o altri ha già compiuto un determinato percorso si mette a disposizione di chi è ancora nella fase compulsiva del gioco. L'obiettivo finale è trasmettere un messaggio di speranza rivolto a chi è nel vortice del gioco: "Io ce la sto facendo, anche tu ce la puoi fare".

Siete affiancati da professionisti esterni, medici, terapeuti, psicologi?
Non durante le riunioni. All'interno dell'associazione e nel corso degli incontri settimanali partecipano solo i giocatori. Esternamente ad essa collaboriamo con psicologi e professionisti. C'è chi segue anche un percorso terapeutico, ognuno ha il diritto di personalizzare il proprio cammino, creandosi la sua rete di aiuto e sostegno.

Tu come sei caduto nel gioco compulsivo?

Il mio è un problema emozionale, che si è manifestato esteriormente attraverso il gioco compulsivo, espressione del mio disagio interiore. Le dipendenze hanno questa origine comune: l'incapacità di stare bene con se stessi e con gli altri. Nel gioco trovavo risposte ai miei bisogni interiori, cercavo le gratificazioni che non avevo ricevuto dalla mia famiglia, in particolare modo da mio padre, che è sempre stato il mio punto di riferimento. Se quella gratificazione che ottenevo dal gioco me l'avesse data l'alcool, la droga, il sesso o il cibo, sarei diventato un alcolista, un tossicodipendente, un obeso... Ho capito con il tempo di aver vissuto in una famiglia disfunzionale, dove venivano coltivati rapporti distorti. Ho vissuto degli schemi disordinati che per me rappresentavano la normalità. E ciò che ho imparato è anche quello che ho riprodotto quando ho creato la mia di famiglia.

Come definiresti il tuo periodo da giocatore? Che cosa provavi?

Il punto è proprio questo, non sentivo nulla. Il gioco era la mia anestesia: se avevo un problema, andavo a giocare ai cavalli o a poker. Ero incapace di soffrire, non mi era stato insegnato o se l'avevano fatto non ero stato in grado di capirlo. Avevo bisogno di crearmi un'illusoria isola felice, dove mi sembrava di non avere preoccupazioni. L'unico problema era procurarsi il denaro per giocare, sempre di più e in tutti i modi. Raccontavo menzogne, mi inventavo delle storie incredibili. Anche questo aspetto, il riuscire ad ingannare le persone per ottenere ciò che volevo, per me rappresentava una vincita. Era come giocare, ma con la testa e le emozioni di chi avevo vicino. Mi sentivo bravo, era la mia gratificazione. È uno schema distorto, puerile ma un'altra caratteristica delle dipendenze è proprio il bloccare la crescita mentale, perché la mente diventa preda di un'ossessione e non è in grado di sviluppare altri interessi. Il dipendente è un "adulto-bambino" cioè colui che ha un'età anagrafica X e un'età cerebrale Y nettamente inferiore.

In che modo la dipendenza ha inciso sulle tue relazioni personali?

Mi sono sposato a 23 anni e sono diventato subito padre. L'ho fatto mentre giocavo, in maniera irresponsabile. Non pianificavo nulla nella vita personale e non avevo obiettivi in quella lavorativa. Ero un genitore completamente assente, incapace di fare altre scelte. Con i miei cari lo schema per chiedere soldi era ricorrente: mio padre diceva a mia madre "non dargli niente" e se ne andava. Mia madre mi voleva troppo bene e io la rigiravo come volevo, mi accontentava sempre. Pensavano potessi diventare grande da solo, ma non era possibile. Le mie figlie chiedevano le mie attenzioni e il mio affetto. Ma a me non fregava nulla. Oggi ho riacquisito il libero arbitrio: posso decidere se andare a giocare e stare male o non andare a giocare e sviluppare un migliore sistema di vita, crescere. Ho capito di avere mille motivi per non farlo più. Ho imparato a lasciarmi aiutare, ad avere fiducia negli altri, ho chiesto scusa alle persone che ho ferito, soprattutto alle mie figlie per quello che non ho saputo trasmettere loro, in termini di affetto ed educazione.

Hai avuto problemi economici?

Ho chiesto soldi in prestito, ho aperto finanziarie, svolgevo un lavoro in cui maneggiavo molto denaro di clienti, che andavo puntualmente a giocare. Per me era normalissimo farlo. Nella mia testa non pensavo che ogni giorno stavo commettendo il reato di appropriazione indebita, ma mi giustificavo: è un prestito, vinco e poi li restituisco. Non riuscivo ad ammettere di avere un problema, cercavo di razionalizzare i miei errori per non sentirmi in colpa. Come mio padre, non riuscivo a chiedere aiuto e cercavo di fare tutto da solo. Ammettere una difficoltà era una vergogna. Mi sono giocato la casa, ho dovuto cambiare più volte posizione lavorativa per colpa della mia dipendenza. I miei datori di lavoro, sapendo che avevo due figlie, non mi denunciavano per evitare che fosse la mia famiglia a pagarne le conseguenze. Io approfittavo di quella che ritenevo essere una debolezza e continuavo a succhiargli l'anima. Ero bravissimo a piangere lacrime di coccodrillo, ci giocavo sopra. Una volta ho causato un buco da 18 milioni di lire in un'agenzia per cui lavoravo. Pensando di essere stato scoperto ho confessato di avere un problema di gioco e sono stato "perdonato". Quando l'ho capito, il mio primo pensiero è stato: "Se l'avessi saputo prima il buco glielo facevo da 50 milioni". Non vedevo la loro generosità, per me era stupidità. Erano solo persone da spremere il più possibile per ottenere quello che desideravo, che in fin dei conti era stare male.

Come ne sei uscito?

Stavo male, le persone me lo facevano notare, ma ero ancora convinto di poter controllare la mia vita. Mia moglie mi faceva trovare ogni mattina lo stesso ritaglio di un articolo di giornale intitolato "Io non gioco più", su cui c'era anche il numero dei Giocatori Anonimi. Avevo già sentito parlare dell'associazione, perché nelle agenzie ippiche che frequentavo c'era un giocatore, molto più incallito di me, che aveva smesso grazie a loro. Anche mia sorella li aveva contattati, ma le avevano risposto che la decisione di finirla col gioco doveva partire da me. La prima volta che sono andato ad una riunione dei Giocatori Anonimi non avevo una reale intenzione di smettere. Lo feci soprattutto per curio-

sità. E mi sono ritrovato in una realtà in cui persone come me, oltre a riferire i loro problemi causati dalla dipendenza, raccontavano “non gioco da una settimana”, “non gioco da un mese”, “non gioco da uno-due-cinque anni”. Venne fuori il “principio delle 24 ore”. Mi dissero se ti imponi subito di non giocare più, non ce la potrai fare, è un obiettivo troppo impegnativo. Prova a non giocare per un giorno, vedi come va, fai un passo alla volta. Ma io non ci credevo e il giorno dopo andai a scommettere, perdendo. Poi mi sono detto: “Se ce la fanno loro, perché non posso farlo io. Sono forse migliori di me?”. È stato come raccogliere una sfida, come se il “non gioco” diventasse la mia nuova competizione.

Si può dire che hai scommesso su te stesso?

Sì, iniziai a frequentare assiduamente i gruppi e ascoltavo queste persone che avevano combinato i miei stessi disastri, a volte anche peggiori, raccontarle con serenità e accettazione, riuscivano persino a scherzarci sopra. Mi hanno attratto perché non mi hanno giudicato, mi sono sentito simile a loro. È partito tutto da qui. Avevo tanta confusione in testa, ci ho messo due anni ad accettare di essere aiutato, ma le storie che ascoltavo ogni settimana durante le riunioni per me erano cibo di cui nutrirmi, per far crescere quel bambino a cui il gioco aveva bloccato la crescita interiore. Nel corso degli incontri recitiamo una bellissima preghiera laica, chiamata la preghiera della serenità: “Signore, concedimi la serenità di accettare le cose che non posso cambiare, il coraggio di cambiare le cose che posso, e la saggezza per conoscere la differenza”. Un passo fondamentale è stato accettare che io non sono dio e che non ho il controllo su molti aspetti della mia vita, ma posso proteggermi e ho il dovere di farlo. Essere capace di accettare le responsabilità è un altro regalo della mia esperienza nell’associazione.

Rispetto a 15 anni fa, l’offerta da gioco è notevolmente aumentata. Sembra più facile cascarci e più difficile uscirne. Hai notato un aumento di partecipanti alle riunioni settimanali? Quali sono le fasce sociali più a rischio?

C'è un forte disagio sociale. L'aumento dell'offerta si incrocia proprio con questo aspetto, incrementando il numero delle persone che finisce per avere problemi di gioco. Da noi vengono tante persone, di diversa estrazione, ma spesso sono più avanti con l'età. Anziani, pensionati che si ritrovano ad avere del tempo libero e sono circondati da molte tentazioni. Anche i giovani rappresentano una fascia a rischio, ma difficilmente chiedono aiuto, è troppo presto. Noi, come altre associazioni, andiamo nelle scuole per raccontare agli adolescenti le nostre esperienze e i nostri percorsi. Ma proprio per la loro età non possono avere piena consapevolezza del pericolo. Nel loro caso è fondamentale la famiglia: l'educazione, la trasmissione di valori sani sono il migliore antidoto.

**PARTE
QUARTA
CHE COSA
SI PUÒ FARE**

LE BUONE PRASSI IN ITALIA

Gli esempi di politiche di prevenzione partecipative

Come più volte sottolineato, in mancanza di una normativa nazionale che metta ordine nel settore dei giochi, uniformando criteri, competenze e ambiti di intervento degli Enti locali, Comuni e Regioni sono intervenuti autonomamente, attuando politiche di prevenzione e contrasto al fenomeno del gioco d'azzardo con ordinanze, regolamenti, iniziative di sensibilizzazione sul territorio (numerosi gli esempi sul sito di Avviso Pubblico).

Abbiamo scelto tre esperienze significative, in grado di riassumere efficacemente quanto è stato realizzato sui territori negli ultimi anni per salvaguardare la salute pubblica, coinvolgendo direttamente le comunità e la società civile nelle politiche di prevenzione: il Comune di Pavia, dove si è lavorato per cambiare la mentalità di un territorio, trasformando una comunità salita alla ribalta delle cronache per la sua dedizione al gioco in un modello di prevenzione e contrasto al GAP; il Comune di Napoli che è intervenuto direttamente su un territorio con elementi di forte criticità legate al gioco, sia per la presenza di forme radicate di criminalità organizzata che per una specifica problematica legata alla diffusione dell'azzardo tra i minori; l'Unione dei Comuni Reno Lavino Samoggia (BO) dove più comuni limitrofi hanno attuato le medesime politiche di prevenzione, consentendo di allargare sia il raggio d'azione sia la sua efficacia.

1. Pavia, la “capitale del gioco d’azzardo” diventa modello di prevenzione e contrasto

con Angela Gregorini, vicesindaco di Pavia e assessore al Commercio ed Attività Produttive, al Personale e ai Rapporti con l’Università

UNA SLOT OGNI 104 ABITANTI

Il 27 dicembre 2013 l’edizione internazionale del *New York Times* dedicò alla città di Pavia la sua copertina. Non per la nota Università o per la famosa Certosa, ma per il numero di slot machine presenti sul suo territorio in proporzione al numero di abitanti - una ogni 104 residenti - e alla spesa di gioco pro capite - 2.594 euro l’anno, più del doppio della media stimata a livello nazionale nel 2013. Anche sul fronte delle scommesse la spesa annua pro capite faceva segnare un altro record: 1.634 euro. Pavia meritava così, secondo il *NYT*, l’appellativo di “capitale mondiale del gioco d’azzardo”. Un’etichetta impensabile per un’operosa città lombarda, non abituata alla ribalta negativa delle cronache nazionali o internazionali. Ma a ben vedere proprio le sue caratteristiche demografiche la rendevano particolarmente a rischio in un Paese come l’Italia, in pieno “boom” da azzardo. Pavia era ed è infatti una città universitaria che conta ogni anno più di 20mila studenti fuori sede, ma con un’età media dei residenti molto alta, anche per la presenza di tre istituti di ricerca e cura a carattere scientifico (IRCCS), di numerose case di riposo e un tessuto sociale associazionistico di assistenza agli anziani molto attivo. Non a caso proprio giovani e anziani sono le fasce d’età considerate più a rischio, in relazione al gioco. In un quadro così desolante la nuova Amministrazione, eletta nel giugno 2014, decise di affrontare la situazione e di porre in essere dei provvedimenti diretti a tutelare i propri cittadini.

LA RACCOLTA DATI E L’ORDINANZA DEL COMUNE

La nuova giunta guidata dal Sindaco Massimo De Paoli e dalla vicesindaco Angela Gregorini, assessore al Commercio e Attività

Produttive, al Personale e ai Rapporti con l'Università, individuò realtà virtuose con cui condividere esperienze, idee e proposte. In quest'ottica, già nel settembre dello stesso anno, il Consiglio comunale deliberò l'adesione al *Manifesto dei Sindaci per la Legalità contro il gioco d'azzardo*, atto che ha permesso all'Amministrazione di entrare in contatto con i Comuni di Lecco e di Milano allo scopo di giungere in modo condiviso all'adozione di un'ordinanza sindacale per limitare gli orari di accensione delle slot machine a determinate fasce orarie e quindi il relativo utilizzo da parte dei giocatori. "Il Comune di Lecco - ricorda la vicesindaco Gregorini - era uno dei primi a cui il TAR aveva dato ragione circa la legittimità dell'ordinanza relativa la limitazione degli orari di utilizzo delle slot machine. Seguendo il loro esempio abbiamo dato corso ad un importante lavoro istruttorio, per raccogliere tutti i dati atti a dimostrare che era necessario intervenire. Attraverso il certosino lavoro della Polizia Locale sono stati mappati e censiti sale slot, punti gioco e tutti i locali pubblici che avevano al loro interno uno o più apparecchi. Allo stesso tempo, in collaborazione con il settore Servizi Sociali del Comune, ASL e associazioni di volontariato, sono stati raccolti i dati numerici relativi ai soggetti che si rivolgevano al SER.T. o ai diversi punti di assistenza e dichiaravano di avere problemi di dipendenza dal gioco". L'ordinanza venne impugnata davanti al Tar dai concessionari ma il ricorso fu vinto dal Comune proprio grazie ai dati raccolti nella fase istruttorio, che dimostravano quanto fosse necessario intervenire allo scopo di salvaguardare la salute dei cittadini, avvalendosi del potere del sindaco derivante dall'art. 50 del decreto legislativo 267 del 2000.

IL TAVOLO NO SLOT DEI COMUNI LOMBARDI

Ne frattempo l'Amministrazione ha proseguito nel lavoro di ricordo e condivisione con gli altri Comuni, allo scopo di verificare lo stato di avanzamento dei lavori in materia di contrasto del gioco d'azzardo da parte dei Comuni stessi e del Governo. Nel novembre del 2015 si è costituito formalmente il *Tavolo no slot dei Comuni lombardi* a cui hanno aderito tutti i 12 capoluoghi di provincia, a dimostrare quanto il tema fosse sentito e quanto la

situazione si fosse già in parte iniziata ad affrontare in Lombardia, anche grazie alla legge regionale numero 8 del 2013.

La normativa offriva ampie possibilità di azione in materia, a partire dall'individuazione dei luoghi sensibili delle città in cui non potevano più essere installate nuove slot, se non a 500 metri di distanza. "Lo stato dell'arte nei diversi Comuni a fine novembre 2015 risultava essere piuttosto variegato - sottolinea Angela Gregorini - A fronte di alcune amministrazioni che avevano già adottato o stavano adottando ordinanze per la limitazione degli orari di accensione delle slot, ve n'erano altre che invece non avevano ancora proceduto alla mappatura dei luoghi sensibili e al censimento relativo alla presenza di slot sul loro territorio. Tutti i Comuni però condividevano le stesse difficoltà e riconoscevano la bontà delle norme contenute nella legge regionale, che forniva loro la possibilità di intervenire concretamente per contrastare il fenomeno. Pertanto si decise di partire dalla condivisione delle buone pratiche, attraverso un attento scambio di informazioni e procedure per giungere nel più breve tempo possibile ad una mappatura generalizzata anche attraverso l'inserimento nei vari Piani di Governo del Territorio delle limitazioni previste dalla legge regionale in materia di luoghi sensibili". Nel frattempo il Parlamento stava procedendo nella predisposizione del Testo Unico per la regolamentazione dei giochi.

I Comuni del Tavolo no slot hanno ritenuto utile e necessario esprimere al Governo, in una lettera, la loro opinione sulla bozza di legge nazionale, sottolineando due punti fondamentali: la richiesta di poter conservare la loro autonomia in materia di limitazione degli orari e la necessità di mantenere inalterata la possibilità di porre limitazioni legate alla identificazione dei luoghi sensibili. "Sulla base dell'esperienza maturata - continua il vice-sindaco - si riteneva che un'imposizione a livello centrale delle limitazioni orarie non rispondesse alle diverse esigenze dei territori, che possono essere molto diverse fra loro proprio in relazione alle caratteristiche sociali degli stessi: la presenza di un elevato numero di popolazione anziana o al contrario di bambini e nuove famiglie incide pesantemente sulla regolamentazione degli orari. Allo stesso modo un'azione a livello centrale che

non garantisse autonomia e sussistenza del potere dei Sindaci di identificare distanze entro le quali autorizzare o limitare l'installazione dei punti gioco, avrebbe in sostanza vanificato il difficile lavoro di contrasto al dilagare del fenomeno compiuto sino a quel momento dai singoli Comuni e dalle Regioni”.

I QUARTIERI NO SLOT E I RISULTATI OTTENUTI

Il Comune di Pavia ha inoltre svolto in questi anni un'importante campagna di sensibilizzazione e di contrasto al gioco d'azzardo, anche attraverso strumenti originali volti a favorire la cultura del gioco sano. “Nel 2016 avvalendoci di un finanziamento regionale si è dato vita al progetto ‘Quartieri no slot’ - racconta Gregorini - che aveva come finalità quella di invogliare gli esercenti a dismettere le slot dai loro locali. In passato si era provato a fare altrettanto, attraverso l'erogazione di contributi nel caso di rinuncia alle slot (e ai loro introiti) ma il bando era andato deserto. Memore della negativa esperienza della precedente Amministrazione, il Comune ha deciso di organizzare eventi finalizzati a diffondere la cultura del gioco sano. Pertanto 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 40, giochi di ruolo, partite di pallacanestro, esibizioni di danza e di atletica all'interno o all'esterno dei locali coinvolti”.

I 25 locali che hanno da subito aderito all'iniziativa ben presto sono aumentati di numero, rendendosi conto del successo di “Quartieri no slot”: oltre 3mila persone erano state portate a conoscere e frequentare da quel momento i loro locali. Nell'arco di un solo anno, grazie a queste iniziative e all'applicazione della ordinanza di limitazione degli orari di accensione delle slot - oltre a relativi controlli e multe - ben 23 locali cittadini hanno rinunciato alle slot su un totale di 137 mappati: più del 15%.

“Nel 2016 Pavia ha dismesso la maglia nera del gioco d'azzardo per indossare la maglia rosa della prevenzione - conclude la Gre-

gorini - anche grazie al fatto che la storica sala giochi del centro cittadino chiuse le porte per lasciare spazio ad altre attività commerciali. Il 2017 è l'anno del consolidamento della sensibilizzazione contro il gioco d'azzardo. Queste iniziative hanno l'obiettivo di aiutare i proprietari dei locali pubblici ad attrarre clienti interessati al gioco sano. Il Comune ha richiesto e ottenuto un nuovo finanziamento finalizzato alla elaborazione, produzione e distribuzione di un gioco da tavolo che coinvolgerà le scuole primarie di primo e secondo grado, i centri di aggregazione di giovani e anziani e le molteplici associazioni di volontariato presenti sul territorio”.

2. Napoli, una rete culturale e sociale per affrontare la presenza invasiva dell'azzardo

con Enrico Panini, Assessore al Bilancio, al Lavoro e alle Attività economiche del Comune di Napoli

UN TERRITORIO AD ALTO RISCHIO

“Napoli subisce una presenza invasiva del gioco d'azzardo, che si inserisce all'interno di un tessuto sociale che ha da sempre nella sua tradizione il gusto del gioco. Il problema è che l'esplosione dell'offerta ha finito per travolgere quello stesso tessuto sociale, senza distinzioni di età, di sesso o provenienza sociale”.

L'assessore Enrico Panini descrive una realtà che combacia con i numeri. La Campania e il territorio di Napoli presentano infatti caratteristiche che le rendono per molti versi un caso emblematico in relazione al fenomeno del gioco d'azzardo: l'alto valore della Raccolta - terza regione dietro a Lombardia e Lazio con 7,29 miliardi giocati sulla rete fissa - il controllo sul territorio della Camorra - particolarmente “sensibile” agli spazi di reimpiego e riciclaggio di denaro sporco che l'ampliamento del gioco legale ha offerto - la presenza di una problematica specifica della comunità campana, vale a dire l'alto numero dei giocatori adolescenti

a rischio. “Sono gli stessi imprenditori che ci raccontano di convivere con gli interessi mafiosi - sottolinea Panini -. L’aver allargato l’offerta di gioco non ha inciso sugli affari della criminalità organizzata, ma ha finito per incrementarne le possibilità. In riferimento al controllo del gioco illegale è in corso un’esplosione di microcriminalità assolutamente preoccupante, soprattutto con riferimento alla piccola usura. Siamo nell’ordine di 100-200 euro ‘prestati’ a persone che si sono giocate lo stipendio. Raccogliamo troppe testimonianze dai supermercati, relativi a donne che fanno la spesa a credito perché rovinate dal gioco”.

La Campania è stata nel 2016 la regione in cui l’Agenzia dei Monopoli ha registrato il maggior numero di violazioni amministrative nel settore giochi, ben 433. Le persone segnalate durante i controlli sono oltre la metà del totale nazionale - 353 su 687 -. A livello sanitario i dati registrati nel 2015 dalle ASL dislocate sul territorio nazionale, hanno fornito elementi di forte preoccupazione sul diffondersi del gioco patologico tra i minori, soprattutto sul territorio campano. “In Campania sono 19mila gli studenti con profilo a rischio e 13mila quelli con profilo problematico. Se i giocatori adolescenti a rischio in Italia rappresentano l’11% del campione del Consiglio nazionale delle ricerche (CNR), in Campania il dato è del 13%. Anche per i giovani giocatori problematici i valori confermano per la regione cifre più elevate. A fronte del 7,6% in Italia, la Campania si attesta sul 9%”, evidenziava Il Mattino del 22 settembre 2015, riportando i dati dello studio condotto dal dipartimento dipendenze dell’Asl di Terra di lavoro. Secondo uno studio del 2013 del Garante dell’infanzia e dell’adolescenza “il 57% dei ragazzi campani e napoletani gioca regolarmente”.

UN REGOLAMENTO APPROVATO ALL’UNANIMITÀ

È in questo contesto che vanno calate le iniziative intraprese dal Comune di Napoli per limitare il gioco d’azzardo sul territorio. Come registrato in analoghi casi, anche l’Amministrazione comunale napoletana è passata attraverso vari gradi di intervento. Nel 2013 ecco una prima delibera di giunta, che anticipava i punti qualificanti del Regolamento - limitazione orari delle sale

da gioco, distanziometro e agevolazioni fiscali - resi operativi nei due anni successivi. Già nel bilancio 2014 erano state stanziare risorse da destinare ai locali slot-free, sotto forma di sgravi tributari agli esercenti che avrebbero rinunciato a installare apparecchiature quali AWP e VLT.

“Con la prima delibera abbiamo fissato dei punti qualificanti - prosegue l'Assessore Panini -. A partire dal rendere indisponibile il patrimonio immobiliare del Comune a ospitare strumenti e apparecchi per il gioco d'azzardo. L'approvazione della delibera ha inoltre innescato una reazione a catena: riunioni, incontri, iniziative pubbliche promosse dalla società civile. Si sono aperte le porte e abbiamo intrecciato delle relazioni molto importanti con i soggetti del territorio, a cominciare dalle ASL e dalle associazioni. È nato un *humus* culturale e sociale su cui costruire qualcosa di importante. In particolare il Terzo settore rappresenta per noi la sentinella sui territori, che ci segnala situazioni, difficoltà, spunti di intervento”.

Il Comune nel frattempo ha anche aderito al *Manifesto dei Sindaci per la legalità contro il gioco d'azzardo*, appello sottoscritto da centinaia di primi cittadini in tutta Italia, che chiedeva di riconoscere più poteri alle amministrazioni locali in materia di tutela alla salute, con riferimento al contrasto dell'azzardopatia. Ultimo e decisivo passo è stata l'approvazione in Consiglio - all'unanimità - della delibera del 21 dicembre 2015 contenente il nuovo Regolamento comunale. Un testo di iniziativa consiliare, ispirato dalla precedente delibera di giunta del 2013, a testimonianza di un'unità di intenti sul fronte politico molto complessa da raggiungere su altre questioni. Al Regolamento ha fatto seguito, nell'aprile 2016, la specifica ordinanza del Sindaco sulla limitazione degli orari delle sale da gioco. Accanto al Regolamento è stata definita inoltre la creazione di un tavolo di lavoro permanente con tutti i soggetti coinvolti - comprese le ASL e le associazioni sui territori - nella prevenzione al gioco d'azzardo patologico. Il Comune ha aderito alle iniziative promosse nell'ambito di “Mettiamoci in gioco”, campagna nazionale contro i rischi del gioco d'azzardo.

TUTELA DEI MINORI E DEI LUOGHI SENSIBILI

Il Regolamento presenta elementi innovativi, già a partire dalla *limitazione degli orari di apertura* delle sale da gioco - specificata nella successiva ordinanza del Sindaco - che concentra il gioco solo in alcune fasce orarie: 9-12 e 18-23. L'esclusione della fascia pomeridiana, al di fuori degli orari di normale frequentazione scolastica, va letta in relazione alla problematica legata alla diffusione del gioco fra gli adolescenti.

Come abbiamo visto in precedenza, è assai significativa la quota di minori che, pur non potendo giocare d'azzardo in base alle normative vigenti, usufruiscono comunque di questa possibilità. La chiusura delle sale da gioco nella fascia pomeridiana, più appetibile per i ragazzi non più impegnati tra i banchi di scuola, taglia l'offerta all'origine. Tale disposizione non ha però effetto sul comparto dell'online, in cui negli ultimi anni è stato registrato a livello nazionale un continuo aumento tanto dell'offerta che della Raccolta. Anche l'eliminazione della fascia notturna, successiva alle 23, è stata accolta positivamente dalle associazioni che contrastano l'azzardopatia: il calare della notte - assenza di luce, meno gente in strada - rappresenta un momento particolarmente critico per i giocatori patologici, in cui vengono esasperate situazioni e fattori di rischio.

Il distanziometro. Il Regolamento del Comune di Napoli vieta l'esercizio delle attività inerenti al gioco entro 500 metri dai cosiddetti luoghi sensibili: istituti scolastici e università, luoghi di culto, impianti sportivi e centri frequentati principalmente da giovani, strutture che operano in ambito sanitario o socio-assistenziale, strutture ricettive - anche per categorie protette - attrezzature balneari e spiagge, giardini, parchi e spazi pubblici attrezzati e altri spazi verdi pubblici attrezzati, musei civici e nazionali.

Non solo, nel Regolamento viene specificato che il divieto è valido anche in luoghi distanti meno di 200 metri da sportelli bancari, postali, bancomat, agenzie di prestiti, di pegno o attività in cui si eserciti l'acquisto di oro, argento, oggetti preziosi. Questo allo scopo di non incentivare il gioco attraverso la disponibilità immediata di denaro contante. Il divieto è inoltre esteso anche ad aree specificatamente individuate del centro storico cittadino.

“Riteniamo come Amministrazione che il tema delle distanze dai luoghi sensibili sia assolutamente centrale - spiega ancora l'Assessore Panini -. Soprattutto in una città ad altissima densità abitativa come quella di Napoli. Sappiamo che il rischio è quello di spostare e far migrare l'offerta in zone periferiche o marginali della città, dove scuole e altri luoghi sensibili sono meno presenti, ma non possiamo correre il rischio, di trovarci con piazze in cui registrare l'apertura di quattro o cinque sale da gioco, trasformando pezzi della città in delle mini Las Vegas”.

Nuove licenze, requisiti morali e sanzioni. Tali disposizioni si applicano a tutte le nuove licenze rilasciate dal Comune. Si estenderanno agli esercizi già autorizzati dopo 5 anni dall'entrata in vigore del Regolamento, ma vengono subito applicate in caso di trasferimento di sede, ampliamento della superficie o cambio di titolarità del locale. Tra gli altri aspetti significativi del Regolamento vanno infine citati i requisiti morali, per cui il titolare della licenza a) non deve aver subito in passato misure di prevenzione b) dev'essere in possesso di regolare certificazione antimafia c) dev'essere in regola con il pagamento di tasse e imposte comunali. Sono previsti vari gradi di sanzioni: dalle multe alla sospensione o revoca della licenza, in caso di reiterate violazioni.

IL REGOLAMENTO ALLA PROVA DELLA GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA

Come accaduto per molti altri Comuni che hanno adottato provvedimenti in materia di GDA, anche la P.A. di Napoli ha dovuto far fronte a numerosi ricorsi presentati dagli esercenti delle sale da gioco, avversi al Regolamento e all'ordinanza sulla limitazione degli orari. “La reazione degli esercenti in questo senso è stata molto significativa - sottolinea Panini -. Oltre ai numerosi ricorsi presentati in sede di giustizia amministrativa, vi è stato il tentativo di organizzare manifestazioni di piazza, sollevando il tema dei licenziamenti e della prossimità di altri Comuni in cui ovviamente il nostro Regolamento non ha validità. Su quest'ultimo punto abbiamo chiamato in causa la Regione, chiedendo di intervenire in materia per sanare questa effettiva contraddizione. Tengo a sottolineare che anche nel caso specifico delle ma-

nifestazioni, sono intervenute le associazioni del territorio e la Chiesa locale, che ha evidenziato in un comunicato la bontà del nostro operato, in relazione all'obiettivo di salvaguardare gli spazi e la salute dei cittadini. Una nuova dimostrazione che la rete sociale costruita nel tempo ha una ricaduta effettiva sul territorio". Il TAR della Campania si è pronunciato nel merito con la sentenza n. 1.567 del 2017, respingendo gran parte dei motivi addotti nei confronti dei due provvedimenti.

I giudici amministrativi hanno espresso apprezzamento sull'istruttoria svolta dal Comune in merito alle dimensioni del fenomeno del gioco d'azzardo patologico, ritenendo pienamente legittime le disposizioni sulla collocazione degli esercizi commerciali - che trovano fondamento sia come misure di carattere socio-sanitario, che nei poteri di natura urbanistica spettanti all'amministrazione comunale - sull'applicazione della nuova normativa anche ai titolari delle licenze preesistenti, in quanto il termine di 5 anni per l'adeguamento appare congruo, come affermato in precedenti sentenze anche dal Consiglio di Stato, e sulla limitazione degli orari di apertura.

Accolti invece i ricorsi sul divieto di pubblicità - in quanto la normativa nazionale prevede solo limitazioni in termini di tempi, spazi e modalità - e dell'obbligo di comunicazione al Comune delle variazioni del numero di apparecchi nelle sale giochi, poiché competenza esclusiva dello Stato.

IL MONITORAGGIO

Data la vicinanza temporale dell'entrata in vigore delle norme, il Comune non può fornire ancora dati significativi sui risultati prodotti. È stato costituito un gruppo di monitoraggio nel mese di settembre del 2016, composto da funzionari interni all'Amministrazione, membri dell'ASL e altri soggetti esterni.

“Non possiamo accontentarci di avere semplicemente approvata una serie di norme o di avere la benedizione della popolazione e delle associazioni - conclude Enrico Panini -. Riteniamo che vadano verificati gli esiti, anche allo scopo di migliorare gli interventi. Vi è ad esempio il problema di monitorare tutte quelle attività che ospitano apparecchiature come le VLT, ma in cui il

gioco non è l'offerta prevalente. Perché vi sono decine di esercizi che sfuggono alla regolamentazione, aprendo una contraddizione su cui non abbiamo trovato fin qui modo di intervenire”.

3. Casalecchio e l'Unione dei Comuni Valli del Reno Lavino Samoggia: investire su una società migliore

con Massimo Masetti, assessore al Welfare di Casalecchio di Reno (BO), amministrazione capofila dell'Unione dei Comuni

“In questi anni, la politica di espansione del gioco d'azzardo lecito messa in atto dai vari Governi senza un adeguato controllo, combinata con gli effetti delle crisi socio-economica, ha creato enormi danni sociali alle nostre comunità. Quando il tessuto sociale comincia a dare chiari segnali di allarme, in mancanza di strumenti efficaci di contrasto e monitoraggio, occorre intervenire per arginare un fenomeno pericolosamente sfuggito di mano”. Massimo Masetti è assessore al Welfare di Casalecchio di Reno, amministrazione capofila dell'Unione dei Comuni Valli del Reno, Lavino e Samoggia, di cui fanno parte anche i Comuni di Monte San Pietro, Sasso Marconi, Valsamoggia e Zola Predosa. Masetti è anche Coordinatore per l'area metropolitana di Bologna sul contrasto al gioco d'azzardo patologico e membro dell'Osservatorio dell'Emilia Romagna sul GAP.

Il territorio dell'Unione dei Comuni presenta numeri relativi alle prese in carico del servizio dipendenze patologiche in linea con gli altri Comuni dell'Emilia Romagna, ma prima ancora che dai dati, il problema emerge da altri segnali che arrivano dai territori, problemi che un amministratore è chiamato a cogliere. “Quando a un incontro con circa 250 studenti tra i 15 e i 16 anni degli istituti superiori della zona viene chiesto chi di loro abbia già giocato e più della metà alza la mano, pur non avendo

neppure l'età per farlo, capisci che un problema c'è - sottolinea Masetti -. Così come quando ad un incontro con un network di aziende socialmente responsabili che collabora con le Amministrazioni per l'inserimento di soggetti fragili nel mondo del lavoro, alla domanda di che cosa avete bisogno viene risposto di intervenire, non sulle infrastrutture o sulla tassazione locale, ma sul fenomeno del gioco d'azzardo, perché una parte significativa dei loro dipendenti chiede anticipi sugli stipendi e molti di questi per un problema legato al gioco”.

Sul territorio vengono registrati incrementi esponenziali di casi di dipendenza patologica da gioco d'azzardo presi in carico dai servizi sanitari dedicati, nell'ordine del 200% annuo. E il numero di giocatori che arriva al servizio è solo la punta dell'iceberg. “La diffusione ormai capillare dei punti di gioco rende incontrollabile il fenomeno, costringendo le Amministrazioni locali a intervenire con le poche armi a disposizione - evidenzia l'assessore -. Gli strumenti sono purtroppo pochi e non sempre efficaci. Non è infatti pensabile, per qualsiasi P.A. sostituirsi economicamente agli introiti prodotti dalle slot machine per un'attività commerciale. L'unica strada percorribile è quella di creare cultura, sensibilizzare i cittadini e dar vita ad un vero e proprio movimento di consapevolezza che sia in grado di orientare e sostenere le scelte etiche dei commercianti. Per questo, prima come Comune e poi come Unione di Comuni, abbiamo deciso di intervenire”. Nel 2014 è stata realizzata una mappatura dei punti gioco attivi sul territorio suddivisi per tipologia - bar e attività assimilabili, tabaccherie, sale gioco e sale scommesse -. Operazione non facile: solo dopo molte sollecitazioni, il ministero dell'Economia e delle Finanze ha reso disponibile l'elenco degli esercizi che hanno connessioni attive suddivise per territori e consultabili online sul sito dell'AAMS. Qui il raffronto tra la situazione del Comune di Casalecchio di Reno nell'anno 2014 e quella a giugno 2017.

TIPOLOGIA	ANNO 2014	ANNO 2017
Bar ed esercizi assimilabili	28	26
Tabaccherie	12	11
Sale gioco/sale scommesse	5	4

Dati apparentemente non eclatanti, ma paragonati con i dati nazionali che negli ultimi anni hanno visto i punti gioco in costante crescita, anche una piccola riduzione in grado di arginare il fenomeno, è in controtendenza rispetto al trend generale. “Abbiamo messo in campo svariate azioni, analizzando la situazione e progettando interventi - ci spiega Masetti -. Ci siamo interrogati rispetto a quali azioni potessero risultare efficaci per contrastare questo fenomeno e abbiamo elaborato una strategia basata essenzialmente su tre linee d'azione: prevenzione, promozione e contrasto, raccogliendo poi in un regolamento unico per il contrasto al gioco d'azzardo patologico tutte le azioni realizzate”.

PREVENZIONE

Per diffondere una cultura differente nell'approccio al gioco d'azzardo e creare consapevolezza dei rischi che questo porta con sé, sono stati organizzati incontri pubblici di sensibilizzazione presso i centri sociali di tutta l'Unione di Comuni, coinvolgendo personale specializzato e associazioni del territorio.

È stato realizzato un progetto rivolto alle scuole del territorio dell'Unione Reno Lavino Samoggia - “Azzardo, se questo è un gioco” -, basato sulla *peer education*, che coinvolge i ragazzi, i quali, una volta formati, divengono a loro volta formatori per i coetanei. Su sollecitazione di diverse imprese locali sono state coinvolte aziende e organizzazioni sindacali che, assieme all'Unione Reno Lavino Samoggia, l'Azienda USL e ASC Insieme - soggetto gestore dei servizi sociali per i Comuni dell'Unione - hanno siglato il protocollo d'intesa “Al lavoro non t'azzardare”. Il protocollo ha portato all'elaborazione di un progetto di formazione/informazione rivolto ai lavoratori, alle RSU ed ai medici competenti. L'obiettivo è creare vere e proprie antenne territoriali in grado di captare i bisogni e le problematiche legate al gioco d'azzardo, indirizzandoli verso le possibili soluzioni.

PROMOZIONE

Poiché gli introiti derivanti dagli apparati per il gioco d'azzardo lecito rappresentano un'importante fonte di guadagno per gli esercizi commerciali, dissuaderli dall'installarli risulta tutt'altro

che semplice e la leva non può essere esclusivamente quella economica. È stato pertanto deciso di puntare sulla responsabilità sociale, sul senso di appartenenza ad una comunità, sostenendo le attività che fanno scelte etiche e, di contro, osteggiando chi fa scelte esclusivamente economiche. Il Comune di Casalecchio di Reno, oltre ad introdurre una riduzione della tassa sui rifiuti del 10% a chi, pur potendo, sceglie di non avere slot machine, ha applicato un abbattimento del 95% per tre anni della tassa a chi sceglie di dismetterle.

Il progetto dell'Unione Reno Lavino Samoggia "Libri per Gioco. Sì ai libri no alle slot", promuove la realizzazione di spazi di *book crossing* al posto delle slot, creando un vero e proprio network delle attività "slot free". Sono stati inoltre sostenuti la realizzazione di eventi musicali e culturali all'interno delle attività aderenti al progetto e creato un concorso - "Gratta e Leggi" - che incentiva la fidelizzazione dei clienti, mettendo in palio libri a chi sceglie di frequentare i locali "slot free".

CONTRASTO

"Come Comune di Casalecchio di Reno abbiamo introdotto svariate azioni di contrasto per disincentivare le attività commerciali a mantenere le slot machine all'interno dei propri locali, attraverso la modifica del Regolamento Urbanistico Edilizio, introducendo norme che permettono all'Amministrazione di poter programmare se e dove consentire l'apertura di nuove sale slot - specifica Masetti -. Abbiamo vietato la pubblicità sui cartelloni di proprietà comunale a qualsiasi soggetto che abbia a che fare con il gioco d'azzardo. È stato introdotto il divieto di patrocinio per le attività che operano nel settore dell'azzardo e incentivato la possibilità di partecipazione a bandi per le attività slot free, penalizzando di fatto quelle che sono sede di punti gioco. Abbiamo infine limitato, con un'ordinanza, gli orari di apertura dei punti gioco, salvaguardando le fasce dei lavoratori e degli studenti al mattino e degli anziani nel pomeriggio".

Non è stato ignorato neanche il fenomeno del gioco online, che coinvolge fasce di età sempre più giovani. In questo caso, le misure di controllo e di contrasto rischiano di essere inefficaci e

l'unica strada percorribile è relativa alla prevenzione, iniziando fin da piccoli a fornire ai ragazzi gli strumenti per comprendere la pericolosità del gioco d'azzardo e affiancando i genitori nel ruolo di educatori.

Il Comune di Casalecchio di Reno ha approvato un regolamento che racchiude in sé tutte le azioni di contrasto fino a qui svolte e che recepisce le recenti modifiche apportate alla legge regionale. Nel novembre 2016 l'Emilia Romagna ha infatti approvato alcune significative modifiche alla normativa di contrasto al gioco d'azzardo patologico (L.R. 5/2013, s.m.i.) introducendo il tema delle distanze minime dai luoghi sensibili e il divieto di patrocinio. La legge individua una serie di luoghi sensibili sul territorio - scuole, uffici pubblici, residenza per anziani, servizi sanitari, impianti sportivi, chiese ed oratori - dai quali la distanza minima per i punti gioco è fissata a 500 metri. Questo provvedimento è valido anche per gli esercizi già esistenti e viene declinato diversamente in base alla tipologia dell'esercizio.

Se si tratta di un esercizio commerciale con punto gioco (bar, tabacchi e similari), la legge vieta:

- la nuova apertura;
- l'aumento del numero di apparati in essere;
- lo spostamento dell'attività se in altro luogo sempre all'interno delle distanze minime;
- il cambio di ragione sociale;
- il rinnovo delle concessioni per gli apparati.

Il provvedimento fa riferimento alle concessioni nazionali che al momento hanno due scadenze: per il 30% circa degli apparati il 31/12/2017, mentre per il rimanente 70% la scadenza è fissata al 31/12/2021. Differente è il caso riguardante sale gioco con VLT e sale scommesse all'interno dei 500 metri dai luoghi sensibili: per questi esercizi viene concesso un periodo di 6 mesi per la chiusura, prorogabile di altri 6 mesi in caso il gestore intendesse delocalizzare al di fuori del perimetro dei 500 metri.

È un forte segnale di contrasto che può avere ricadute significative e visibili sul territorio, anche se rischierebbe di essere reso

inefficace da provvedimenti nazionali sul riordino del settore gioco d'azzardo.

“Il vero problema - conclude Masetti - è che, allo stato attuale, il Governo ragiona ad invarianza di gettito, quindi agisce spostando su tipologie differenti l'utenza. Dichiara, infatti, di voler superare i punti gioco generalisti come bar, tabacchi e similari, per concentrare l'utenza, in un numero molto più elevato di quello attuale, di sale gioco dedicate, già ribattezzate Casinò di quartiere. Serve il coraggio di rinunciare ad una parte degli introiti derivanti da questo settore, consapevoli che questo genererà un risparmio dal punto di vista sociale e sanitario e rappresenterà un investimento su una società migliore”.

LE 7 PROPOSTE DI AVVISO PUBBLICO

Nel momento in cui questo libro va in stampa, in seno alla Conferenza unificata Stato-autonomie locali non è stata raggiunta un'intesa sulla legge relativa al riordino del settore giochi. Avviso Pubblico auspica che un accordo giunga entro la fine della legislatura in corso, partendo dagli aspetti positivi dell'ultima proposta presentata dal Governo nel luglio del 2017 e intervenendo sulle criticità riassunte nella presente pubblicazione.¹ Di seguito elenchiamo alcune proposte sostenute da Avviso Pubblico nelle sedi istituzionali competenti² e avanzate in parte anche dalla campagna "Mettiamoci in gioco", a cui la nostra associazione ha aderito.

I. RIDUZIONE COMPLESSIVA DELL'OFFERTA DI GIOCO

Accanto al taglio delle AWP, già disposto ai sensi della legge n. 96 del 2017, va disposto un analogo intervento anche sulle VLT - in aumento nel 2016 e seconda fonte di Raccolta per il gioco d'azzardo - e su tutti i punti vendita e le diverse tipologie di gioco.

La previsione di un numero massimo di punti gioco - comprese le sale scommesse - correlato al numero di abitanti adulti di un territorio è auspicabile solo a condizione di una drastica riduzione dell'offerta complessiva.

2. APPROVARE UNA LEGISLAZIONE NAZIONALE CHE TENGA CONTO DELL'ESPERIENZA DI REGIONI ED ENTI LOCALI

L'auspicabile adozione di una disciplina uniforme sul territorio nazionale deve tener conto delle esperienze maturate da

Regioni e Comuni e salvaguardare le loro competenze in materia. Non tutti i territori presentano le stesse necessità, non tutte le comunità affrontano le medesime criticità. All'interno di una normativa omogenea va preservata la possibilità da parte delle amministrazioni regionali e comunali di utilizzare tutti gli strumenti a loro disposizione, a partire da quelli urbanistici, per indirizzare la collocazione delle sale giochi in alcune aree del territorio, definirne i requisiti, limitarne gli orari di apertura ad un massimo di 8-10 ore, fissare le distanze dai luoghi sensibili fino a 500 metri. Non svincolare gli annunciati esercizi di tipo A - i cosiddetti "mini-casinò" - dalle limitazioni fin qui citate.

3. IL DIVIETO DI PUBBLICITÀ

Il passo in avanti compiuto con la legge di Stabilità 2016 - il divieto di pubblicità sui canali generalisti dalle ore 7 alle ore 22 - non è sufficiente. Lo testimonia l'aumento del 40% degli investimenti pubblicitari nel settore "giochi" registrato lo scorso anno. Il divieto totale di pubblicità sul mezzo televisivo, dove si concentra quasi il 90% degli investimenti, è un obiettivo perseguibile, a partire da alcune proposte di legge da tempo presentate in Parlamento, così come l'introduzione del divieto di sponsorizzazione, diretta ed indiretta.

4. RECEPIRE I 12 PUNTI PRESENTATI DALL'OSSERVATORIO PER IL CONTRASTO ALLA DIFFUSIONE DEL GIOCO D'AZZARDO DEL MINISTERO DELLA SALUTE

Introduzione della tessera sanitaria per accedere alle slot; consentire esclusivamente l'utilizzo di monete e mai quello di banconote; mantenere la vincita massima a 100 euro per partita; dimezzare la puntata più alta, da 1 euro a 50 centesimi; allungare la durata della partita da 4 a 7 secondi; impostazione iniziale di un tempo massimo da trascorrere davanti all'apparecchio e del limite del denaro che si è messo in preventivo di poter perdere; impostazione di messaggi che ogni 20 minuti avvisino il giocatore del tempo che trascorre; l'apparecchio deve andare in stand-by ogni ora per tre minuti, con scritte

di allerta che indichino un recapito a cui rivolgersi per eventuali richieste di aiuto; la presenza fissa di un orologio visibile sulla slot; un ciclo di gioco che restituisca il payout previsto ogni 3.000 partite, mentre avviene ogni 40.000; meccanismi di controllo che segnalino alle autorità eventuali inosservanze e violazioni delle regole.

5. ATTUARE LE PROPOSTE DELLA COMMISSIONE PARLAMENTARE ANTIMAFIA IN TEMA DI CONTRASTO AL GIOCO LECITO E ILLECITO

Revisione del sistema delle concessioni e delle licenze; aumento delle pene per i reati connessi allo svolgimento di attività illecita nel settore del gioco e delle scommesse; allargamento delle sanzioni amministrative: dalla decadenza in caso di condotte illecite - la Commissione ipotizza un DASPO del Questore per le sale scommesse e sale bingo - alla confisca obbligatoria degli apparecchi utilizzati per commettere il reato, alle sanzioni pecuniarie per chi commercializza macchinette non conformi alle prescrizioni di legge; rafforzamento delle misure antiriciclaggio; coordinamento delle verifiche amministrative e tributarie svolte dai diversi apparati dello Stato; impiego di più evoluti strumenti informatici.

6. ISTITUIRE TAVOLI DI LAVORO SUL GIOCO D'AZZARDO A LIVELLO PROVINCIALE

I tavoli prevedono la partecipazione di tutte le amministrazioni interessate - Prefettura, Questura, Polizia municipale, Guardia di Finanza, ASL etc - allo scopo di monitorare sui territori il fenomeno a 360 gradi (sociale, sanitario, criminale).

7. DESTINARE RISORSE A CONTROLLI, CURE E CAMPAGNE DI SENSIBILIZZAZIONE PER LA RIDUZIONE DEL CONSUMO DI AZZARDO

È necessario da parte del Governo uno sforzo economico su due direttrici: intensificare i controlli sulle attività che ospitano offerta di gioco, sia nell'ambito della tutela della salute pubblica che del contrasto alle infiltrazioni criminali. Investire sulla rete di aiuto sui territori, in tema di cura del DGA, a carico del Servizio Sanitario Nazionale.

Sul fronte della riduzione del consumo da gioco, è necessario avviare campagne di sensibilizzazione nei confronti delle fasce sociali più deboli, soprattutto minori.

Note

1. Per approfondire vedi il capitolo sulle "Proposte del governo per il riordino del settore giochi"

2. Avviso Pubblico è stata ascoltata in audizione il 17 marzo 2016 dal Comitato sulle infiltrazioni mafiose nel gioco lecito e illecito della Commissione Parlamentare Antimafia

3. Per approfondire: <http://www.avisopubblico.it/osservatorio/contenuti-dellosservatorio/attivita-dinchiesta/commissione-bicamerale-antimafia/commissione-antimafia-relazione-suglioco-lecito-ed-illecito/>.

Avviso Pubblico

La rete nazionale degli enti locali antimafia

Avviso Pubblico. Enti locali e Regioni per la formazione civile contro le mafie, è un'Associazione nata nel 1996 con l'intento di collegare e organizzare gli Amministratori locali che concretamente si impegnano a promuovere la cultura della legalità democratica nella politica, nella Pubblica Amministrazione e sui territori da essi governati. Attualmente conta più di 370 soci tra Comuni, Unioni di Comuni, Città metropolitane, Province e Regioni ed è presieduta da Roberto Montà, Sindaco di Grugliasco (TO).

Nel corso degli anni, l'Associazione ha collaborato con diversi partner, tra cui: l'Alleanza delle Cooperative Italiane, l'Arci, l'Associazione Italiana Calciatori, l'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani, il Forum Italiano della Sicurezza Urbana e l'Istituto per l'Innovazione e Trasparenza degli Appalti e la Compatibilità Ambientale, Libera e i Sindacati (Cgil, Cisl, Uil). L'Associazione collabora inoltre con alcune Università italiane per lo svolgimento di attività di ricerca, divulgazione e formazione. Avviso Pubblico è periodicamente audita da diverse Commissioni parlamentari di inchiesta, tra cui quella sul fenomeno delle mafie, quella sul fenomeno delle intimidazioni agli amministratori locali e quella sul ciclo illecito dei rifiuti.

Altre audizioni sono state effettuate in sede di Commissioni comunali o regionali che si occupano di prevenzione e contrasto alle mafie. Attraverso uno specifico Dipartimento, Avviso Pubblico organizza corsi di formazione, mono o pluritematici, per amministratori locali e personale della Pubblica amministrazione oltre ad organizzare iniziative pubbliche di sensibilizzazione rivolte a tutti i cittadini e agli studenti delle scuole di vario ordine e grado.

Tramite il sito, Avviso Pubblico divulga documenti istituzionali. Dal 2011, l'Associazione redige il Rapporto annuale Amministratori Sotto Tiro, per monitorare il fenomeno delle in-

timidazioni agli amministratori e al personale della PA. Nel 2016, a Polistena (RC), l'Associazione ha organizzato la prima Marcia nazionale degli amministratori sotto tiro che, insieme al citato Rapporto e ad un appello lanciato al Parlamento e al Governo, ha contribuito a far approvare una specifica norma sul fenomeno.

Al fine di promuovere la buona politica e la buona amministrazione, l'Associazione ha redatto e diffuso il codice etico denominato Carta di Avviso Pubblico, sottoscritto da singoli amministratori così come da giunte e consigli comunali, i cui nominativi sono pubblicati sul sito internet.

Dal 2016, insieme al Master "Analisi, prevenzione e contrasto della criminalità organizzata e della corruzione" dell'Università di Pisa e il mensile Altreconomia, Avviso Pubblico ha dato vita ad una nuova collana editoriale, denominata "Contrappunti". Nel rapporto sulla lotta alla corruzione in Europa, pubblicato nel febbraio 2014, la Commissione Europea ha citato Avviso Pubblico nel capitolo dedicato alle buone pratiche.

L'Osservatorio parlamentare di Avviso Pubblico

Nel dicembre 2014 Avviso Pubblico ha dato vita ad un Osservatorio Parlamentare, un portale che fornisce una guida quotidiana di lettura del dibattito svolto da Camera e Senato sui temi della prevenzione e del contrasto alle mafie, alla corruzione e all'illegalità. Tutta la documentazione raccolta e analizzata viene resa disponibile liberamente, suddivisa in quattro sezioni. La prima riguarda l'attività legislativa. Oltre ad una ricostruzione della normativa vigente, nel portale dell'Osservatorio è disponibile un quadro generale di tutti i provvedimenti approvati nella XVII legislatura, prendendo in considerazione non solo le leggi specificamente finalizzate alla lotta alla criminalità organizzata e alla corruzione - come quelle sullo scambio politico mafioso, sui nuovi reati ambientali o sul nuovo codice degli appalti - ma anche le singole disposizioni contenute

in provvedimenti di carattere più generale. Per ciascun provvedimento è stata redatta una scheda di sintesi con l'indicazione dei testi e dei dossier disponibili, utili a chi voglia approfondire il tema. Lo stesso metodo è stato seguito per i progetti di legge in discussione presso Camera e Senato, che riguardano temi di interesse dell'Associazione e di tutte le realtà e persone che sono impegnate in attività e progetti di promozione della cultura della legalità costituzionale.

La seconda sezione è dedicata all'attività delle commissioni di inchiesta. In primo luogo la Commissione antimafia, con l'analisi delle relazioni presentate, cui si accompagna una sintesi delle principali audizioni con i rappresentanti del Governo, della magistratura, delle forze dell'ordine e delle associazioni, al fine di fare emergere il contesto di riferimento e le proposte concrete per combattere le organizzazioni criminali. L'Osservatorio monitora l'attività di altre quattro commissioni di inchiesta: la Commissione sul ciclo dei rifiuti, la Commissione sulle intimidazioni agli amministratori locali, la Commissione sulla contraffazione e la Commissione sui migranti.

La terza sezione riguarda gli atti di indirizzo discussi dalle Camere e le risposte del Governo ai quesiti posti da parlamentari con le interrogazioni e le interpellanze.

La quarta sezione è dedicata ad una serie di documenti, in genere trasmessi dal Governo alle Camere, che affrontano temi di grande interesse e danno informazioni sulla concreta attuazione di alcune leggi come, ad esempio, sugli enti locali sciolti per mafia o sull'attività della Direzione investigativa antimafia. Sono inoltre fornite le sintesi di alcune rilevanti audizioni effettuate dalle Commissioni parlamentari (ad esempio in materia di appalti o sui temi dell'immigrazione).

In parallelo all'Osservatorio, Avviso Pubblico ha sviluppato sul proprio sito una sezione Documentazione attualmente suddivisa in 11 aree tematiche, tra cui: appalti; beni confiscati; caporalato; comuni sciolti per mafia; contraffazione; corruzione; droga; gioco d'azzardo; immigrazione; mafie; usura e racket, estendendo il campo di analisi anche alla legislazione regionale, ai provvedimenti assunti dagli enti locali e alla giu-

risprudenza di Tar e Consiglio di Stato. In tal modo si è cercato di mettere a disposizione di amministratori locali, dirigenti e funzionari pubblici, docenti e ricercatori universitari, giornalisti e cittadini una rilevante documentazione utile ad approfondire gli strumenti previsti dal nostro ordinamento e delle iniziative realizzate sia a livello nazionale che locale nella lotta alle mafie e alla corruzione.

Contatti:

Segreteria nazionale: cell.: 334 6456548

e mail: segreteria@avvisopubblico.it

sito web: www.avvisopubblico.it

Il portale dell'Osservatorio parlamentare può essere consultato

al seguente link: www.avvisopubblico.it/osservatorio

APPENDICE

I DATI DEL GIOCO D'AZZARDO

GRAFICO N.1 - La filiera del gioco d'azzardo nel 2016

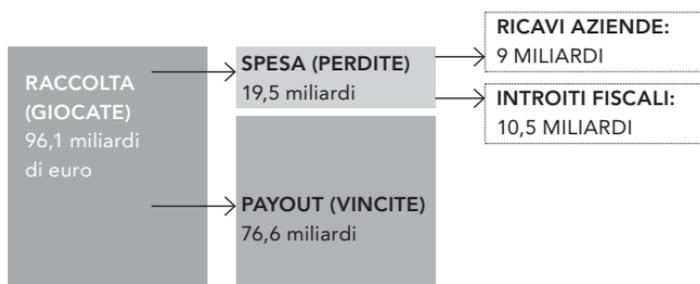


GRAFICO N.2 - Evoluzione della Raccolta, della Spesa e degli Incassi Erariali dal 2006 al 2016

	Raccolta	Spesa	Incassi erariali
2006	34,7 miliardi	11,9 miliardi	6,7 miliardi
2007	41,9 miliardi	13,7 miliardi	7,3 miliardi
2008	47,3 miliardi	14,9 miliardi	7,8 miliardi
2009	54,0 miliardi	16,9 miliardi	8,4 miliardi
2010	61,1 miliardi	17,0 miliardi	8,8 miliardi
2011	79,6 miliardi	18,1 miliardi	8,6 miliardi
2012	87,5 miliardi	17,3 miliardi	8,2 miliardi
2013	84,6 miliardi	17,2 miliardi	8,4 miliardi
2014	84,4 miliardi	17,0 miliardi	8,2 miliardi
2015	88,2 miliardi	17,3 miliardi	8,7 miliardi
2016	96,1 miliardi	19,5 miliardi	10,4 miliardi

GRAFICO N.3 - Raccolta per tipologia di gioco
(Dati 2016 in milioni di euro)

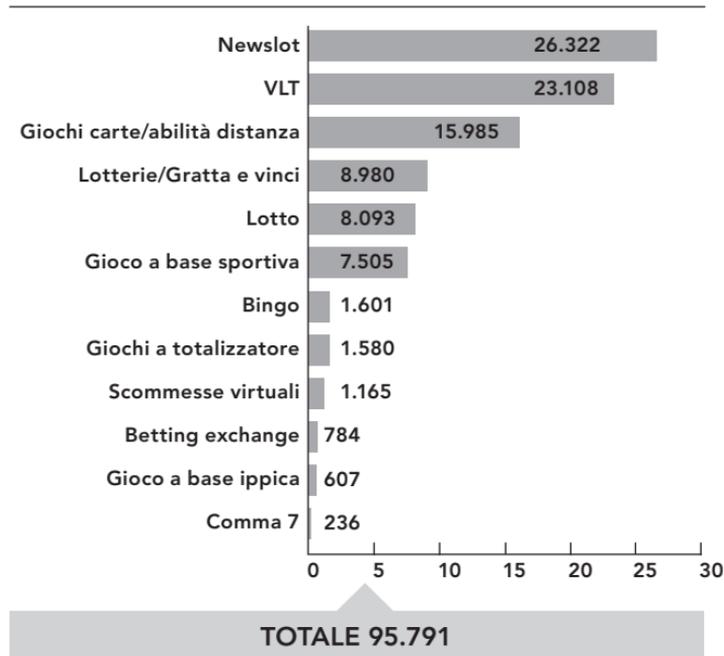


GRAFICO N. 4 - Raccolta rete fisica e on line (Dati 2016)

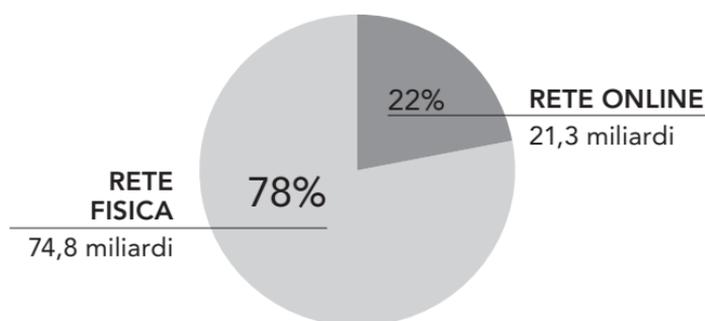


GRAFICO N.5 - Raccolta per Regione su rete fisica 2016
(Dati 2016 in milioni di euro)

1. Lombardia	14.585	11. Liguria	1.933
2. Lazio	7.926	12. Marche	1.916
3. Campania	7.291	13. Calabria	1.820
4. Emilia-Romagna	6.234	14. Sardegna	1.663
5. Veneto	6.101	15. Friuli V.G.	1.392
6. Piemonte	5.127	16. Trentino A.A.	1.215
7. Toscana	4.794	17. Umbria	1.099
8. Puglia	4.398	18. Basilicata	510
9. Sicilia	4.263	19. Molise	359
10. Abruzzo	1.978	20. Valle d'Aosta	133

GRAFICO N.6 - Confronto spesa Europa-Usa
(Dati in % ed euro, 2015)

STATO	Spesa Azzardo /PIL	Spesa Azzardo/Abitanti
Italia	0,8502%	279,46 euro
Stati Uniti	0,7786%	401,96
Gran Bretagna	0,7477%	283,23
Spagna	0,5406%	173,15
Francia	0,4046%	153,39
Germania	0,3092%	133,70

GRAFICO N.7 - Strutture del servizio sanitario nazionale che prevedono attività cliniche specifiche per il Dga
Distribuzione regionale (Indagine 2016 - Istituto Superiore di Sanità)

Lombardia	27	Campania	7
Puglia	22	Calabria	7
Veneto	16	Trentino Alto Adige	5
Emilia Romagna	16	Sardegna	5
Toscana	15	Liguria	4
Lazio	14	Umbria	4
Piemonte	12	Abruzzo	3
Sicilia	12	Basilicata	3
Marche	11	Friuli V.G.	1

PUBBLICITÀ NEL SETTORE TELEVISIVO

61 milioni di euro

PUBBLICITÀ SUI
GIORNALI CARTACEI
- QUOTIDIANI
E PERIODICI -
4,6 milioni di euro

PUBBLICITÀ
NEL COMPARTO
ONLINE
4,5 milioni di euro

PUBBLICITÀ
NEL SETTORE
RADIOFONICO
1 milione di euro

ALTRO - CINEMA,
CARTELLONISTICA,
ETC.
0,5 milioni di euro

INVESTIMENTI TOTALI
71,6 milioni di euro

(+40% sul 2015)

Bibliografia

- *Giocchi non proibiti - Viaggio nell'industria del gioco d'azzardo* di Emiliano Liuzzi e Antonella Beccaria (Imprimatur Editore, 2012)
- *Azzardopatia - Smettere di giocare d'azzardo* di Fabio Pellerano (Amrita, 2016)
- *Non è un gioco. Conoscere e sconfiggere la dipendenza da gioco d'azzardo* di Cesare Guerreschi (San Paolo, 2012)
- *Manuale sul gioco d'azzardo. Diagnosi, valutazione e trattamenti* di Graziano Bellio e Mauro Croce (Franco Angeli, 2014)
- *Il gioco d'azzardo in Italia. Contributi per un approccio interdisciplinare*, a cura di Fabio La Rosa (Franco Angeli, 2016)
- *Giocchi di Stato. Il gioco d'azzardo da vizio privato a virtù nazionale* di Maurizio Fiasco (Apes, 2015)
- *No slot, anatomia dell'azzardo di massa* di Marco Dotti (Feltrinelli, 2013)
- *L'illusione di vincere - Gioco d'azzardo emergenza sociale* di Umberto Folena (Ancora, 2014)
- *Architetture dell'azzardo. Progettare il gioco, costruire la dipendenza* di Dow Schüll (Luca Sossella Editore, 2015)
- *Azzardopoli, il paese del gioco d'azzardo* (Libera, 2012)
- *All in - Il gioco d'azzardo patologico* di Chiara Pracucci (Alimat Edizioni, 2010)
- *Il gioco d'azzardo in Italia, contributi per un approccio interdisciplinare* a cura di Fabio La Rosa (Franco Angeli 2016)
- *Il settore dei giochi pubblici on-line in Italia* di Paolo Calvosa (Franco Angeli, 2013)
- *Insert coin, considerazioni sul gioco d'azzardo patologico* di Paolo Fulvio Mazzacane (Edizioni Scientifiche e Artistiche, 2013)
- *I segreti dei gratta e vinci* di Federico Franchina (Edizione digitale, 2013)
- *Gioco d'azzardo, giovani e famiglie* di Mauro Croce e Francesca Rascazzo (Gruppo Abele e Giunti Editore, Collana Percorsi, 2014)
- *Aspetti psicologici del giocatore d'azzardo patologico* di Melissa Malucelli (Aldenia Edizioni, 2016)
- *Gambling, gioco d'azzardo problematico e patologico* di Giovanni Serpelloni (Dipartimento Politiche Antidroga, 2013)

- *Il gioco come droga* di Andrea Buzzi (Sovera Edizioni, 2013)
- *Ricerche e terapie sul gioco d'azzardo* di Edoardo Giusti e Nicoletta Cittarelli (Sovera Multimedia, 2016)
- *GAP - Il gioco d'azzardo patologico. Orientamenti per la prevenzione e la cura* di Gioacchino Lavanco (Pacini Editore, 2013)
- *Psicologia del gioco d'azzardo* di Gioacchino Lavanco (Mc-Graw Hill Companies, 2001)
- *La spirale del gioco* di Franca Tani e Annalisa Ilari (Firenze University Press, 2016)
- *Gioco d'azzardo e denaro* di Mendorla e Castorina (Bonanno, 2015)
- *Gioco d'azzardo, la società dello spreco e i suoi miti* di Gianluca Cuzzo (Mimesis 2013)

Sitografia

- Agenzia delle Dogane e dei Monopoli
www.agenziadoganemonopoli.gov.it/portale/
- Osservatorio per il contrasto della diffusione del gioco d'azzardo e il fenomeno della dipendenza grave
www.salute.gov.it/portale/ministro/p4_5_2_4_1.jsp?lingua=italiano&menu=uffCentrali&label=uffCentrali&id=1282
- Avviso Pubblico - Documentazione e Buone Prassi sul gioco d'azzardo
www.avvisopubblico.it/home/documentazione/gioco-dazzardo/
- Servizi Pubblici per le Dipendenze
www.ministerosalute.it/imgs/C_17_pubblicazioni_433_allegato.pdf
- Consulta nazionale Antiusura
www.consultantiusura.it/
- Mettiamoci in gioco
www.mettiamociingioco.org/
- ALEA - Associazione per lo studio del gioco d'azzardo e i comportamenti a rischio
www.gambling.it/
- Giocatori Anonimi Italia
www.giocatorianonimi.org

Gli autori

Il libro è curato da Claudio Forleo, giornalista professionista e da Giulia Migneco, responsabile Ufficio stampa di Avviso Pubblico.

Hanno contribuito

Pier Paolo Baretta - Sottosegretario al ministero dell'Economia e delle Finanze con delega ai giochi dei governi Letta, Renzi e Gentiloni. Sindacalista della CISL a partire dagli anni Settanta, nel 1998 entra nella segreteria nazionale e nel 2006 è designato segretario generale aggiunto. Nel 2008 viene eletto in Parlamento come deputato ed entra a far parte della Commissione Bilancio.

Leonardo Becchetti - Economista, dal 2006 è professore ordinario di Economia politica presso l'Università di Roma Tor Vergata. Dal 2005 al 2014 è stato presidente del comitato etico della Banca Popolare Etica. È autore del blog su Repubblica.it "La felicità sostenibile", in cui affronta i temi dell'economia civile, della macroeconomia e della finanza etica. Il contributo è scritto a quattro mani con Gabriele Mandolesi, studente Lumsa.

Stefano Bonaccini - Presidente della Regione Emilia Romagna dal 2014 e della Conferenza delle Regioni, inizia la sua attività politica nei primi anni 90 come assessore del Comune di Campogalliano (MO). Dal 1999 al 2006 è assessore al Comune di Modena con delega ai lavori pubblici, al patrimonio ed al centro storico. Nel marzo 2010 viene eletto consigliere regionale dell'Emilia Romagna.

Paolo Canova e Diego Rizzuto - Paolo Canova (matematico) e Diego Rizzuto (fisico) sono i fondatori, assieme a Sara Zaccone, della società TAXI729, che si occupa di formazione e comunicazione scientifica. Hanno alle spalle collaborazioni con l'Università di Torino, il Ministero dell'Istruzione, il Festival della Scienza di Genova e la Fondazione CRT. Sono gli autori del progetto "Fate il nostro gioco" - una mostra, una conferenza e un libro

- che ha l'obiettivo di svelare regole, segreti e verità che stanno dietro al fenomeno del gioco d'azzardo. La società TAXI1729 ha ricevuto nel 2016 il Premio "Vincenzo Dona" dall'Unione Nazionale Consumatori "per aver dimostrato che è possibile parlare ai consumatori in modo giocoso e scientifico allo stesso tempo".

Mauro Croce - Psicologo, psicoterapeuta e criminologo, socio fondatore di ALEA, docente di "Psicologia delle Dipendenze" presso l'Università della Val d'Aosta. È stato formatore per conto del Consiglio d'Europa di Strasburgo ed ha fatto parte della Consulta operatori ed esperti tossicodipendenze del Ministero Solidarietà Sociale. Ha collaborato con la Universidad Nacional de San Luis in Argentina. Autore di numerosi saggi sul tema del gioco d'azzardo, tra cui "Manuale sul gioco d'azzardo" (2014); "Gioco d'azzardo, giovani e famiglie" (2013); "Il gioco & l'azzardo. Il fenomeno, la clinica, i possibili interventi" (2001).

Giorgio Gori - Sindaco di Bergamo dal 2014, è il responsabile dell'ANCI - Associazione Nazionale Comuni Italiani - per il gioco d'azzardo. Prima di entrare in politica è giornalista e imprenditore, fondatore della società di produzione televisiva Magnolia.

Angela Gregorini - Vicesindaco e assessore al Commercio ed Attività Produttive, al Personale e ai Rapporti con l'Università del Comune di Pavia. È la responsabile sul tema del gioco d'azzardo per Avviso Pubblico. Per oltre 15 anni ha ricoperto il ruolo di direttrice d'area di un'agenzia per il lavoro della Lombardia.

Maurizio Fiasco - Sociologo, socio fondatore e già presidente di ALEA. Esperto della Consulta nazionale antiusura. Nel 2015 è stato nominato Ufficiale dell'Ordine al Merito della Repubblica Italiana "per la sua attività di studio e ricerca su fenomeni quali il gioco d'azzardo e l'usura, di grave impatto sulla dimensione individuale e sociale".

Giulio Marotta - Laureato in giurisprudenza, già consigliere parlamentare della Camera dei Deputati, è il responsabile dell'Osservatorio di Avviso Pubblico sull'attività delle Assemblee legislative e degli Enti locali in materia di lotta alle mafie e alla corruzione. In quest'ambito cura la documentazione sulle misure di contrasto al gioco d'azzardo patologico adottate a livello nazionale e locale.

Antonio Maria Mira - Caporedattore nella redazione romana di *Avvenire*, giornale per il quale da anni cura le inchieste e i dossier di approfondimento. Nel 2007 ha vinto il "Premio Saint Vincent" per il giornalismo d'inchiesta. È stato consulente della Commissione parlamentare d'inchiesta sull'omicidio Alpi-Hrovatin e vicepresidente dell'Associazione Stampa Romana, il sindacato dei giornalisti del Lazio.

Roberto Montà - Sindaco di Grugliasco (TO) al secondo mandato, viene eletto per la prima volta nel 2012, dopo una decennale esperienza da assessore al Bilancio e alle Politiche Sociali. Dal 2001 entra a far parte degli organi dirigenti di Avviso Pubblico, prima nell'Ufficio di presidenza e dal 2013 come Presidente dell'associazione.

Giovanni Russo - Magistrato dal 1985. Già Pretore di Castrovillari (CS), poi Sostituto Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Napoli. Dal 1994 al 2002 è stato componente della Direzione Distrettuale Antimafia della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Napoli. Nel maggio 2009 è divenuto Sostituto Procuratore della Direzione Nazionale Antimafia, poi nel mese di luglio 2016 è stato promosso a Procuratore Aggiunto.

Stefano Vaccari - Senatore e coordinatore del Comitato "Infiltrazioni mafiose nel gioco lecito e illecito" della Commissione Parlamentare Antimafia, è alla prima legislatura in Parlamento. Sindaco del Comune di Nonantola (MO) per due mandati, dal 1995 al 2004, successivamente è stato designato assessore della

giunta provinciale di Modena per due legislature, prima di essere eletto al Senato della Repubblica nel 2013.

Alberto Vannucci - Docente di Scienza Politica all'Università di Pisa, nella sua attività di ricerca si è occupato di lavoro nero, declino competitivo, organizzazioni criminali e corruzione politico-amministrativa. Dal 2010 coordina il Master universitario in "Analisi, prevenzione e contrasto della criminalità organizzata e della corruzione", costruito con Libera e Avviso Pubblico. È autore di numerose pubblicazioni tra cui *Un paese anormale* (1999), *Mani impunte* (2007) e *Atlante della corruzione* (2012).

Don Armando Zappolini - Parroco di Perignano (PI), è presidente del Coordinamento Nazionale delle Comunità di Accoglienza (CNCA), associazione di promozione sociale organizzata in 17 federazioni regionali a cui aderiscono circa 250 organizzazioni presenti in quasi tutta Italia, fra cooperative sociali, associazioni di promozione sociale, associazioni di volontariato, enti religiosi. È portavoce della campagna nazionale "Mettiamoci in gioco".