

# **Il gioco d'azzardo tra legale e illegale**

**un focus sul Piemonte**

A cura dell'Osservatorio Regionale di Libera Piemonte  
*<http://azzardo.liberapiemonte.it/>*

In collaborazione con l'Osservatorio Regionale sul fenomeno  
dell'Usura del Consiglio Regionale del Piemonte  
*[http://www.consiglioregionale.piemonte.it/organismi/org\\_cons/oser\\_usura/index.htm](http://www.consiglioregionale.piemonte.it/organismi/org_cons/oser_usura/index.htm)*

Coordinamento redazionale di Francesca Rispoli

*Stampato a giugno 2012 presso Multiprint (Roma)*

*Libera Piemonte - Corso Trapani 91 Torino*

*Tel: 0113841081*

*Mail: [info@liberapiemonte.it](mailto:info@liberapiemonte.it)*

**INTRODUZIONE.....p.9**

I focus tematici

**I. COS'E' IL GIOCO D'AZZARDO? LE DEFINIZIONI.....p.13**

Codice Penale

Codice Civile

Testo unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza (TULPS)

La definizione di Callois

**II. GIOCO LEGALE.....p.19**

Il ruolo dell'Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato (AAMS)

Quali sono i giochi d'azzardo legali?

L'evoluzione della normativa in breve

**III. PERCHE' LO STATO AMPLIA L'OFFERTA DI GIOCO?...p.25**

Il gioco d'azzardo come fonte primaria di entrate

Il PREU

Il progressivo calo delle entrate fiscali

Crisi: giochi e consumi

Più giochi legale, meno giochi illegale

**IV. GIOCO ILLEGALE.....p.31**

La relazione della DNA 2010

Complici delle mafie per sfuggire al controllo dello Stato

I dati disponibili

## **V. USURA E ESTORSIONI.....p.37**

Alcuni dati

Un approfondimento normativo

Il reato di usura

Il reato di estorsione

La rete di sostegno sul territorio

Sostegno economico: le Fondazioni antiusura

Rapporto usura/gioco d'azzardo – SERT

## **VI. IL GIOCO D'AZZARDO SECONDO L'UNIONE EUROPEA....p.49**

La Commissione europea

La Corte di Giustizia

Una breve comparazione

Germania

Francia

Spagna

## **VII. IL POTERE DELLA PUBBLICITA' .....p.59**

La legislazione vigente

## **VIII. LA LOBBY DEI GIOCHI.....p.63**

Il caso Glaming

Conflitti d'interesse bipartisan

## **IX. FOCUS SUL PIEMONTE.....p.67**

I dati sui giochi

Analisi per province

Gioco e redditi nel 2010: due posizioni antitetiche

Alcune annotazioni

**GIOCO ILLECITO IN PIEMONTE.....p.78**

Le principali operazioni antimafia sul gioco

**X. IL RICICLAGGIO: COME SI MESCOLANO LEGALE E ILLEGALE..p.81**

Un'indagine recente

Le operazioni sospette

**XI. IL GIOCO D'AZZARDO PATOLOGICO.....p.87**

Cos'è il GAP (Gioco d'azzardo patologico)?

Il GAP in Piemonte

Quanto incide il fenomeno sulla popolazione piemontese?

Il giocatore piemontese

Come viene trattato un giocatore?

I costi sanitari nel 2011

**XII. UNA NUOVA NORMATIVA NAZIONALE: UTOPIA O REALTA'?..p.95**

Le proposte regionali

Verso una legge piemontese?

**APPENDICE I.....p.109**

**APPENDICE II.....p.113**

**BIBLIOGRAFIA.....p.139**



# Presentazione

Cogliamo l'occasione della pubblicazione di questa ricerca promossa dal Consiglio regionale del Piemonte, tramite l'Osservatorio regionale sul fenomeno dell'Usura, e curata dall'Osservatorio Regionale di Libera Piemonte, per ricordare il nostro impegno – sul piano istituzionale – nei confronti di una vera e propria piaga sociale come il gioco d'azzardo e dell'usura, ad esso strettamente collegata.

Temi delicati e presenti nella società piemontese al punto da determinare l'istituzione, con deliberazione del 30 luglio 1996, dell'Osservatorio regionale sul fenomeno dell'usura, con la finalità di svolgere una costante opera di informazione, monitoraggio e formazione sul tema dell'usura e dei fenomeni criminali, economici e sociali a essa connessi, tra i quali, appunto, il gioco d'azzardo.

Nella pubblicazione si fa riferimento al fatto che il gioco d'azzardo è tollerato anche dallo Stato, che non disdegna gli introiti che da esso gli derivano, specie in un momento di grave difficoltà economica come l'attuale. Per contro, il Consiglio regionale del Piemonte, raccogliendo l'adesione di consiglieri regionali appartenenti a entrambi gli schieramenti politici, ha presentato una proposta di legge al Parlamento su questo delicato argomento, ponendo il tema dell'illiceità dell'installazione e dell'utilizzo dei sistemi di gioco d'azzardo elettronico nei locali pubblici.

Questa iniziativa è tesa all'utilizzo di tutti i mezzi possibili per

sensibilizzare e informare i cittadini sul fenomeno dell'usura e sul contrasto al gioco d'azzardo, cercando di portare a conoscenza alle persone in difficoltà, collaborando con le Fondazioni antiusura che fanno parte dell'Osservatorio e che svolgono attività di consulenza e di assistenza tecnica non solo a favore di soggetti in pre-usura, ma anche delle vittime del fenomeno. E' un lavoro importante, teso a sensibilizzare le coscienze, e siamo ragionevolmente certi che, nel tempo, se ne potranno cogliere i frutti.

Per queste ragioni l'iniziativa che qui presentiamo è fondamentale poiché ci consente di fare il punto, anche nella nostra regione, su un fenomeno sommerso, per il quale disponiamo spesso di informazioni parziali.

**Tullio Ponso**

*Consigliere segretario delegato all'Osservatorio Usura*

**Valerio Cattaneo**

*Presidente del Consiglio regionale del Piemonte*

# Introduzione

Con questo rapporto, nato dalla collaborazione con l'Osservatorio sull'Usura del Consiglio Regionale del Piemonte, è riassunto il lavoro condotto dall'Osservatorio di Libera Piemonte sul tema del gioco d'azzardo tra aprile 2011 e giugno 2012.

Nell'Osservatorio convergono diverse componenti, dedicate al monitoraggio dei beni confiscati, della corruzione, dell'usura e del racket sul territorio piemontese (queste ultime sono riconducibili ad un progetto nazionale, con base anche in Piemonte, denominato SOS Giustizia, con cui si fornisce il necessario accompagnamento alle vittime di racket ed usura che avessero intenzione di denunciare). Attività non semplice per chi si avvale di strumenti né scientifici né giudiziari, ma della pura "osservazione". In queste pagine abbiamo provato a racchiudere una parte di questa "osservazione", avente come oggetto il gioco d'azzardo, inteso come fenomeno sociale ed economico che tocca non solo i cittadini da diversi punti di vista (dal divertimento alla dipendenza) ma anche la criminalità organizzata di stampo mafioso, dedita al perseguimento di affari ma soprattutto al riciclaggio degli ingenti proventi accumulati.

Il settore del gioco, grazie alla possibilità di mescolare e confondere origine legale ed illegale, e con la complicità di criminali ed operatori della filiera, è uno dei settori preferiti dalle mafie per conseguire facili introiti contro il basso rischio di incorrere in

sanzioni penali. In questo rapporto, siamo stati aiutati dagli studi riportati in bibliografia e dalla rassegna stampa quotidiana, ma soprattutto dalle chiavi di lettura forniteci dai professionisti incontrati ed intervistati, non solo quelli che compaiono nell'Appendice II.

Abbiamo evitato di ripetere il lavoro svolto in altri studi, e scelto di dare una panoramica del fenomeno partendo dalla definizione giuridica e dall'evoluzione legislativa, attraverso la dicotomia legale/illegale. Quest'ultima ha consentito di mostrare come si sia gradualmente passati da una posizione proibizionista dello Stato, in cui il gioco veniva concepito come attività illegale, ad una posizione dapprima permissiva e poi sempre più contraddittoria, poiché legalizzava tramite deroghe legislative, quel che prima considerava illegale. Ad oggi la situazione risulta dunque rovesciata: il gioco legale, aumentato in misura esponenziale dallo Stato, diventa un ambito sensibile alle transazioni e all'attività illegali, in modalità diverse dal passato, quando il gioco, perlopiù clandestino, ruotava intorno al totonero e alle bische. Le attività illegali vengono condotte da vari soggetti consenzienti, e spesso vengono gestite dalle cosche mafiose. In un certo senso, superata la soglia della legalizzazione dell'illegale (i giochi prima consentiti solo in via clandestina), l'ampliamento indiscriminato dei giochi ha aperto il varco a nuovi fronti di attività illecita, tra cui il fenomeno dell'usura per gioco e il fenomeno del riciclaggio, creando spazi per l'immissione, in attività lecite, di capitali illeciti. Dunque il primo pretesto secondo cui lo Stato incentiverebbe al gioco gli italiani - togliere spazio al gioco illegale - crolla

progressivamente. Il secondo pretesto, quello di incrementare le entrate fiscali, è certamente indiscutibile, anche se questo avviene sempre più in misura meno che proporzionale rispetto all'entità della raccolta, poiché per far giocare di più è necessario mostrare ai cittadini che è possibile vincere, aumentando quindi il margine delle vincite erogate. Peraltro, tale finalità viene perseguita etichettando spesso il gioco con finalità etiche o ricorrendo ad un marketing aggressivo e ingannevole, che mostra solo una faccia della medaglia e non le conseguenze. Per questo motivo sarebbe interessante, strumenti permettendo, calcolare i costi sociali che lo Stato e la società tutta devono sobbarcarsi per far fronte alle conseguenze del dilagare del gioco tra cittadini di ogni età e sesso: solo così sapremo quanto effettivamente ci "guadagniamo". A tal proposito, abbiamo provato a fare un piccolo esperimento su base regionale: raccogliere alcuni dati relativi ai costi sostenuti dalle ASL piemontesi (quindi dalla Regione) per curare i giocatori patologici - ovvero una parte di coloro che riconoscono la dipendenza, dunque la malattia, e consentono a farsi aiutare per uscirne, spesso su iniziativa delle famiglie. Nonostante le difficoltà che attraversa la sanità nella nostra regione, e le limitate risorse messe a disposizione a fronte delle effettive intenzioni e necessità, hanno partecipato a questo esperimento il 33% dei Sert piemontesi (contattati attraverso il tavolo regionale coordinato da Remo Angelino), con i risultati riportati alla fine di questo lavoro.

## I focus tematici

Ci siamo soffermati, oltre a quanto detto, su alcuni punti, suscettibili di ulteriori approfondimenti: il legame con l'usura, la pubblicità nel settore dei giochi, l'insorgere di lobby all'interno delle istituzioni - che danno adito a nuovi conflitti di interesse -, ma soprattutto quel che concerne la nostra regione, il Piemonte. Quando abbiamo iniziato a aggregare i primi numeri sono scoppiate le operazioni Minotauro e Maglio. Da lì è nata l'idea di ripercorrere le indagini, svolte sul territorio piemontese, che hanno riguardato, tra le attività controllate dalla criminalità organizzata di stampo mafioso (prima in prevalenza siciliana, poi calabrese) il gioco d'azzardo. Abbiamo raccolto inoltre, per l'anno 2010 (i dati allora più recenti e confrontabili), i dati sulla raccolta nel settore dei giochi e sui redditi dei piemontesi, secondo una divisione provinciale (Allegato I), per testare la tesi secondo cui, al calare del reddito, la gente sia più propensa a giocare. In questo caso tale tesi risulta confermata, seppur non in modo assoluto. I numeri in sé dicono poco, anche se le sole cifre di spesa pro capite lasciano senza parole, a maggior ragione in questo tempo di crisi. Queste pagine radunano, in parte, le riflessioni fatte in questi mesi, scandite dagli articoli pubblicati settimanalmente sul sito di Libera Piemonte ([www.liberapiemonte.it](http://www.liberapiemonte.it)) e sulle pagine di ogni osservatorio ([azzardo.liberapiemonte.it](http://azzardo.liberapiemonte.it), [corruzione.liberapiemonte.it](http://corruzione.liberapiemonte.it), [soggiustizia.liberapiemonte.it](http://soggiustizia.liberapiemonte.it), [beniconfiscati.liberapiemonte.it](http://beniconfiscati.liberapiemonte.it)). Alcuni contributi hanno assunto la forma dell'intervista, e vengono pubblicati nell'Appendice II.

# I. Cos'è il gioco d'azzardo?

## Le definizioni

Il termine gioco d'azzardo, che deriva dal francese *hasard* e dall'arabo volgare *az-zahr* "dado" e quindi gioco d'azzardo, "rischio", ha origini lontanissime ed è spesso stato oggetto di studio, poiché nella natura umana vi è quasi una atavica predisposizione a quello che è l'azzardo.

### Codice penale

L'art. 721 del Codice penale stabilisce che "sono giochi d'azzardo quelli nei quali ricorre il fine di lucro e la vincita o la perdita è interamente o quasi interamente aleatoria". Perché il gioco possa definirsi d'azzardo è necessaria dunque la compresenza di due fattori fondamentali: il **fine di lucro** da parte della persona impegnata nell'attività di gioco e l'**aleatorietà** della vincita o della perdita, che deve essere intrinsecamente connaturata al gioco.

Nel gioco d'azzardo la valutazione normativa dei due elementi, ovvero l'Alea e il fine di lucro, non è dissociabile in termini di priorità, ma è unitaria ed inscindibile ed entrambi gli elementi concorrono a caratterizzare tale fattispecie criminosa<sup>1</sup>.

---

1 Corte di Cassazione, Sez. III, n. 157637/82.

I giochi ammessi sono quelli introdotti in deroga alla legislazione in materia. Il gioco pubblico viene riconosciuto dall'ordinamento come lecito, in presenza di ragioni riconducibili a motivi di utilità e gli viene attribuita piena tutela giuridica. La caratteristica principale di questo tipo di giochi è che è sempre presente la figura di un soggetto pubblico o privato che si occupa dell'organizzazione e della gestione del gioco e che consente ad una pluralità di persone di parteciparvi.

### Codice Civile

A disciplinare il settore dei giochi non c'è solo il Codice penale, ma anche il Codice civile ai sensi degli artt. 1933 ss. Queste due normative rappresentano la disciplina di carattere generale del gioco, da coordinare con la legislazione specialistica in materia. In particolare l'art. 1933 prevede che *“non compete azione per il pagamento di un debito di giuoco o di scommessa, anche se si tratta di scommessa o di giuoco non proibiti”*. Sulla base di questa norma i giochi e le scommesse, che non abbiano come oggetto competizioni sportive e che non costituiscano lotterie organizzate, pongono in essere rapporti che non sono vincolanti dal punto di vista giuridico. Invece, per quanto riguarda le scommesse sportive e le lotterie organizzate, operano gli artt. 1934<sup>2</sup> e 1935<sup>3</sup> c.c., che

---

2 *“Sono eccettuati dalla norma del primo comma dell'art. precedente (1933), anche rispetto alle persone che non vi prendono parte, i giochi che addestrano al maneggio delle armi, le corse di ogni specie e ogni altra competizione sportiva. Tuttavia il giudice può rigettare o ridurre la domanda, qualora ritenga la posta eccessiva”*.

3 *“Le lotterie danno luogo ad azione in giudizio, qualora siano legalmente autorizzate”*.

prevedono il sorgere di una obbligazione civile perfetta.

### **Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza (TULPS):**

Il TULPS è una disciplina più specialistica che va a definire gli apparecchi e i congegni per il gioco lecito. L'art. 110 comma 5 TULPS stabilisce che *“si considerano apparecchi e congegni automatici, semiautomatici ed elettronici per il gioco d'azzardo quelli che hanno insita la scommessa o che consentono vincite puramente aleatorie di un qualsiasi premio in denaro o in natura o vincite di valore superiore ai limiti fissati al comma 6”*. Oltre a stabilire cosa è vietato, l'art. 110, dal comma 6 e 7 in poi, elenca le caratteristiche che devono possedere questi apparecchi per essere considerati legali.

In sintesi, le macchinette devono avere le seguenti caratteristiche:

- attestato di conformità alle disposizioni vigenti rilasciato dal Ministero dell'Economia e delle Finanze e da l'Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato; si devono attivare con l'introduzione di moneta metallica;
- devono essere presenti contemporaneamente elementi aleatori ed elementi di abilità;
- ci deve essere la possibilità per il giocatore di scegliere la propria strategia di gioco;
- il costo della partita non deve superare un euro; la durata minima di una partita è di quattro secondi;
- la vincita è distribuita in denaro con l'erogazione di monete metalliche;
- ogni vincita non può essere superiore a cento euro.

### La definizione di Caillois:

Nel 1958 Roger Caillois ripartì i giochi in quattro classi: i giochi di *Alea*, di *Ilinx* (vertigine), di *Agon* (abilità) e di *Mimicry* (di maschera). I giochi di abilità e di alea, pur facendo parte della stessa dimensione, sono antitetici: se i giochi di alea dipendono dal destino, quelli di *agon* dipendono dall'abilità del giocatore, e si caratterizzano per la competitività, poiché, al contrario dei giochi di alea – dove unico interlocutore è il destino –, ci si batte con un altro giocatore. Anche gli animali conoscono i giochi di competizione, di vertigine, di maschera, ma quelli di *alea* si definiscono come giochi umani per eccellenza. Gli animali infatti, *“esclusivamente immersi nel loro immediato e troppo schiavi dei loro impulsi, non sono in grado di immaginare una potenza astratta e insensibile al cui verdetto sottometersi anticipatamente per gioco e senza reagire”* .

Attendere passivamente il fato, rischiare su questo una somma di denaro per moltiplicarla accettando il rischio di perderla, è un atteggiamento che esige una capacità di previsione, di rappresentazione e di speculazione, di cui è capace solo una mente in grado di astrarre e pronosticare<sup>4</sup>. Sembra proprio che Caillois non si sbagliasse nel definire l'azzardo il gioco umano per eccellenza, basti guardare le cifre riguardanti il gioco d'azzardo, che hanno reso questo settore non solo la terza industria in Italia per fatturato, ma anche uno dei pochi a non sentire la crisi. Nel

4 Bianchetti R. – Croce M., *“Il crescente mercato del gioco d'azzardo in Italia: violenza nascosta o indifferenza collettiva? Questioni sui costi sociali e sui... “legittimi guadagni””*, in *“Sociologia del diritto”*, n. 2, 2007.

2011 sono stati raccolti 79,9 miliardi di euro complessivi, con una crescita del 25,7% rispetto ai 60,9 miliardi del 2010<sup>5</sup>. A trainare il settore dei giochi ci sono le *Newslot* e le *Vlt* (*Video lottery terminal*), con un incasso complessivo, nel 2011, di 41,6 miliardi (pari al 54,4%), seguite da Lotto e Lotterie, con un introito di 19,4 miliardi di euro (pari al 25,3%). Il guadagno facile e la mancata richiesta di particolari abilità diventano specchio per le allodole, e il miraggio di diventare ricchi grattando un cartoncino o tirando una levetta tenta molti, troppi italiani.

---

5

Elaborazione del Censis sui dati forniti dai Monopoli di Stato.



# II. Gioco Legale

Il gioco legale è quello che viene autorizzato dalla legislazione vigente e controllato dallo Stato, in deroga a quanto stabilito inizialmente nel codice penale.

## **Il ruolo dell'Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato (AAMS)**

L'AAMS è l'istituzione a cui è affidato il compito di coordinare e controllare il mercato dei giochi in Italia. Trattandosi infatti di settore "a rischio", il gioco rientra fra le materie di esclusiva competenza dello Stato, che ne regola e tutela il funzionamento, la sicurezza ed il corretto utilizzo. L'AAMS è un'"Agenzia fiscale alla quale sono trasferiti i relativi rapporti giuridici, poteri e competenze, che vengono esercitati secondo la disciplina dell'organizzazione interna dell'Agenzia stessa"<sup>6</sup>. È stata creata con regio decreto l'8 dicembre 1927, n. 2258, per esercitare "*i servizi di monopolio di produzione, importazione e vendita del chinino di Stato*", e per anni si è occupata di produzione e distribuzione merci. Durante gli anni Ottanta e Novanta ha subito una profonda evoluzione; nel 1988 ha assunto la gestione delle lotterie nazionali, nel 1994 quella del Lotto e delle lotterie istantanee, nel 2000 quella del Bingo, nel 2001 delle altre tipologie

---

6 Questo è quanto è previsto dal Decreto legge n. 159 del 1° ottobre 2007, convertito con modificazioni dalla legge 29 novembre 2007, n. 222, che ha visto attuazione nel mese di ottobre 2011.

di gioco - compresi i giochi di abilità a distanza -, nel 2002 del SuperEnalotto, nel 2004 degli apparecchi da intrattenimento. L'AAMS gestisce in modo centralizzato tutte le operazioni relative al comparto del gioco e tutte le transazioni vengono acquisite in tempo reale, in modo da garantire la sicurezza sulle modalità di gioco.

### **Gli attori della filiera del gioco**

**AAMS:** è l'agenzia che regola il comparto del gioco pubblico attraverso una verifica costante dell'operato dei concessionari.

**CONCESSIONARIE:** trattasi d'impresе private che, a seguito di gara pubblica, ricevono da AAMS la concessione per la conduzione della rete telematica e ne assicurano l'operatività. Sono responsabili della raccolta verso AAMS e a tale scopo concludono distinti contratti con i gestori degli apparecchi. Ad oggi, grazie al "decreto Bersani-Visco"<sup>7</sup> (4 luglio 2006, n. 223) si è ampliata la presenza dei concessionari: dai soli Sisal, Snai e Lottomatica (che gestivano i giochi più diffusi, ossia Superenalotto, Lotto e Gratta&Vinci), oggi ve ne sono circa una decina (Cirsas, Codere, Cogetech, Gmatica, Gamenet, Bplus, Hbg).

**GESTORI:** sono imprese private che ricevono dalla concessionaria il mandato per distribuire, installare e gestire la raccolta; tra questi vi sono i proprietari degli apparecchi, che si fanno garanti

---

7 Questo decreto ha incontrato "*in sede comunitaria sanzioni per la vocazione protezionistica contravvenente ai principi di libertà di stabilimento e di prestazione dei servizi tra i paesi membri, ma anche per i criteri adottati, ovvero l'attribuzione ad personam e non attraverso bandi di gara pubblici*", Rapporto "L'Italia in Gioco – Percorsi e numeri dell'industria della fortuna", Eurispes, 2009.

della conformità di questi alla normativa, per poi affidarne la gestione agli esercenti, pur conseguendo per ogni apparecchio un margine di guadagno in base alle giocate.

**ESERCENTI:** sono i titolari degli esercizi in cui le macchinette vengono installate. L'esercente stipula un contratto con il gestore, impegnandosi a fornire lo spazio dove collegare gli apparecchi, l'alimentazione elettrica e la custodia, e ricevendo un corrispettivo commisurato all'entità delle giocate.

### **Quali sono i giochi d'azzardo legali?**

Sul sito dei Monopoli di Stato si può trovare l'elenco completo dei giochi d'azzardo autorizzati, vi proponiamo un breve elenco: Lotto, 10 e Lotto, Superenalotto, Gratta e Vinci, SuperStar, SiVinceTutto Superenalotto, Eurojackpot, Totocalcio, Totogol Scommesse, Big Match, Big Race, Ippica nazionale, Ippica internazionale, Scommesse ippiche in agenzia, Newslot, VLT (*Video Lottery Terminal*)<sup>8</sup>, Lotterie istantanee, Lotterie tradizionali, Bingo a

---

8 Le video lottery (VLT) sono caratterizzate da software di gioco estremamente innovativi. Sono molto simili alle diffusissime new slot machine da bar, almeno da un punto di vista estetico. Le somiglianze finiscono qui perchè le video lotterie sono apparecchi totalmente differenti ed innovativi che addirittura vanno ad inglobare il gioco delle slot machine. Nelle migliori videolottery sono compresi i giochi più famosi delle slot machine, presentandoli come scelta di intrattenimento insieme a tanti altri giochi. A differenza delle new slot, le VLT non contengono la tradizionale scheda di aggiornamento (suscettibile di alterazione e causa di truffe). Senza la scheda, le VLT effettuano degli aggiornamenti automatici online, perciò periodicamente l'apparecchio si collega ad un sistema centralizzato di un server remoto (generalmente nazionale) e in base ai giochi preferiti dai players, effettua l'aggiornamento automatico. Le new slot di categoria comma 6a hanno una percentuale di payout che oscilla tra il 70 e il 75%, mentre le videolottery sono programmate per offrire una percentuale pari all'85% della

distanza, Bingo di sala, Giochi a distanza.

### **L'evoluzione della normativa in breve**

Numerosi sono gli atti legislativi che hanno riformato questa materia, tra questi vanno citati i più importanti:

**DECRETO VISCO – BERSANI (D.L. 223/2006):** l'art. 38 comma 1 lettera B del D. L. 223/2006 introduce una nuova tipologia di giochi, gli **SKILL GAMES o giochi d'abilità**. Si tratta dei giochi di abilità a distanza, ovvero on-line, con vincita in denaro e nei quali il risultato dipende dall'abilità dei giocatori, in misura prevalente rispetto all'elemento aleatorio. Né il decreto Bersani né i successivi regolamenti hanno elencato i giochi legalizzati, quindi i concessionari devono sottoporre all'AAMS le ipotesi di giochi perché ne venga vagliata la corrispondenza alle caratteristiche previste dal TULPS. Nel 2007 con regolamento del Ministero dell'Economia si è previsto che le modalità di gioco possano essere il solitario o il torneo (c.d. modalità sportiva) e che il *buy-in* (la quota d'ingresso) può variare da 0,50 a 100 euro.

**DECRETO ABRUZZO (D.L. 39/2009):** il decreto, attuato per far fronte all'emergenza del terremoto abruzzese, introduce

---

raccolta. Le video lotterie automatiche (VLT) si differenziano dalle new slot machine per la presenza delle seguenti caratteristiche: accettano banconote, smart card, carte prepagate, monete e sistemi di ticket ove previsto; erogano vincite massime pari a 5000,00€ contro i 100,00€ delle slot; l'ammontare del jackpot può toccare il tetto massimo di 100.000,00€. Le slot non prevedono jackpot se non nelle versioni online. Presentano vari giochi da casinò e quindi non solo slot machine ma anche poker, black jack, roulette e molti altri; il giocatore è meno passivo in quanto gli è richiesto di prendere scelte importanti pur mantenendo la sua caratteristica di gioco basato sulla fortuna; vi è la possibilità di effettuare scommesse multiple.

con l'articolo 12 comma 1<sup>9</sup> una serie di modifiche sostanziali al reparto giochi per far fronte alle spese necessarie alla ricostruzione della città dell'Aquila e della regione devastata dal terremoto. In sostanza, vengono legalizzate le *poker room* italiane e altri giochi *online*; vengono introdotti i cd. *Cash games*, nei quale i giocatori sono liberi di acquistare quote di *fiches* in base alla loro disponibilità economica e di restare in gioco finché non le hanno esaurite, l'unico limite è quello del massimo di 1000 euro a puntata. Mentre prima il giocatore pagava una quota di entrata ottenendo un numero di *fiches* uguale ad altri giocatori ed esaurita la quale la partita doveva essere terminata.

**MANOVRA FINANZIARIA 2011 (D.L. 138/2011):** conferisce all'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato la potestà di emanare *“tutte le disposizioni in materia di giochi pubblici utili al fine di assicurare maggiori entrate, potendo introdurre nuovi giochi, indire nuove lotterie, anche ad estrazione istantanea, adottare nuove modalità di gioco del Lotto, variare l'assegnazione della posta di gioco*

---

9 Art. 12.co. 1 *Norme di carattere fiscale in materia di giochi*: “1. Al fine di assicurare maggiori entrate non inferiori a 500 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2009, il Ministero dell'economia e delle finanze - Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato, con propri decreti dirigenziali adottati entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto può: **a)** indire nuove lotterie ad estrazione istantanea; **b)** adottare ulteriori modalità di gioco del Lotto, nonché dei giochi numerici a totalizzazione nazionale, inclusa la possibilità di più estrazioni giornaliere; **c)** concentrare le estrazioni del Lotto, in forma automatizzata, anche in una o più città già sedi di ruota; **d)** consentire l'apertura delle tabaccherie anche nei giorni festivi; **e)** disporre l'assegnazione del 65 per cento della posta di gioco a montepremi, del 5,71 per cento alle attività di gestione, dell'8 per cento come compenso per l'attività dei punti di vendita, del 15 per cento come entrate erariali sotto forma di imposta unica e del 6,29 per cento a favore dell'UNIRE, relativamente al gioco istituito ai sensi dell'articolo 1, comma 87, della legge 27 dicembre 2006, n. 296;[...]”.

*di montepremi ovvero vincite in denaro*<sup>10</sup>. Merita un breve cenno la situazione del *Poker Live* in Italia. In questa manovra finanziaria (2011) il Governo ha inserito un bando per il rilascio di circa mille licenze per l'apertura di circoli di poker sportivo. Al momento è vietato organizzare tornei di poker senza la concessione di AAMS, pena una sanzione amministrativa per i titolari (L. 88/2009, art. 24. Su questo punto c'è una posizione univoca del TAR e del Consiglio di Stato<sup>11</sup>). Il bando<sup>12</sup> partirà da una base d'asta di 100 mila euro. Ogni licenza sarà valida per nove anni e ne saranno attribuite un totale di mille in base alle offerte economicamente più elevate pervenute.

---

10 Art. 2 del decreto legge, 13 agosto 2011, n. 138.

11 Consiglio di Stato, Sez. I, Parere 22 ottobre 2008, n. 3237/2008.

12 Al momento di pubblicazione del rapporto non si sa ancora quando sarà pubblicato.

# III. Perché lo Stato amplia l'offerta di gioco

## **Il Gioco d'azzardo come fonte primaria di entrate**

La prima motivazione che induce lo Stato a legalizzare progressivamente ciò che prima era vietato è la convenienza ai fini fiscali. In un Paese in cui una minoranza paga le tasse, lo Stato ricorre ai giochi per autofinanziarsi. Le entrate dovute ai giochi segnano una crescita complessiva del 10,6% (+1.200 milioni di euro) sostenuta, in particolare, dai proventi del lotto (+31,8% pari a +1.504 milioni di euro) e dalle entrate degli apparecchi e congegni di gioco (+6,4% pari a +209 milioni di euro)<sup>13</sup>.

## **IL PREU**

Su ogni giocata che viene effettuata, che si tratti di Lotto, Superenalotto o Gratta e Vinci, lo Stato applica una tassa. Questa tassa varia da gioco a gioco, la più conosciuta è il PREU.

Il prelievo erariale unico (PREU) è la tassa pagata dalle giocate alle macchinette. Una parte dell'importo giocato viene restituita al giocatore sotto forma di vincita (*payout*), mentre la restante

---

<sup>13</sup> Dati aggiornati a novembre 2011 e tratti dal comunicato stampa del 16 gennaio 2012 del Ministero dell'Economia e delle Finanze ().

parte viene periodicamente ritirata dal gestore. Questa viene in parte riversata al concessionario che incassa la sua percentuale e l'importo a titolo di prelievo erariale (PREU), che riversa all'AAMS. Il residuo, al netto della remunerazione per l'esercente, costituisce il profitto del gestore.

Proviamo a schematizzare per semplicità, considerando una giocata di **100 Euro**:

- **75 Euro vanno erogati in vincite + 1 Euro** di margine di sicurezza aggiunto dai produttori;

- tolti 76 euro rimangono **24 Euro**;

di questi **24 Euro**:

- **12,6 Euro** vanno allo Stato a titolo di **Preu**;

- i restanti **11,4 Euro** vengono divisi tra AAMS, gestore della rete e costi aziendali vari.

**Dunque, circa 12 dei 24 Euro non erogati in vincite va all'erario<sup>14</sup>.**

Questo potrebbe spiegare come mai, nonostante danni e costi sociali del gioco d'azzardo, questo settore non vede crisi, anzi la sua diffusione e redditività non hanno mostrato nell'arco di questi anni alcun segno di arresto o di stabilizzazione: al contrario, risulta oggi in continua espansione, profondamente modificato e con una redditività costantemente implementata<sup>15</sup>. Basti osservare i bilanci e le relazioni annuali sulla situazione economica del nostro Paese redatte dal Ministero dell'Economia

---

14 Questa intervista è tratta da un'inchiesta di Carlotta Zavattiero, "Lo Stato bisca", Milano, 2010, p. 24.

15 Bianchetti R. – Croce M., *op. cit.*, p. 10.

e della Finanza.

L'ampliamento progressivo del fenomeno legale e istituzionalizzato del gioco è il risultato di scelte di politica sociale ed economica, che hanno alimentato nel nostro paese una correlazione negativa tra economia e gioco d'azzardo. Infatti, è stato spesso sottolineato, come negli anni di incertezza, di instabilità economica e di conseguenti politiche di rientro dal debito pubblico, realizzate attraverso una maggiore pressione fiscale ed un minore flusso di credito all'investimento ed al consumo, sia avvenuto un sostanziale incremento dell'azzardo legalizzato<sup>16</sup>. Secondo Raffaele Bianchetti, il

*“gioco d'azzardo rappresenta oggi giorno una sorta di moltiplicatore negativo per l'economia [...]. La proletarizzazione sistematica del gioco d'azzardo di questi anni ha comportato non solo la sua massificazione consumistica ma ha anche consentito allo Stato, “promotore” e “propositore” del gioco legalizzato, di recuperare le entrate proprio laddove il prelievo tributario diretto e indiretto risulta di fatto inferiore. Detto diversamente il gioco d'azzardo è divenuto in buona sostanza la tassa sulla povertà per eccellenza”<sup>17</sup>.*

### **Il progressivo calo delle entrate fiscali**

Come si evince dalla tabella seguente, nel corso degli anni il valore percentuale di introito fiscale è decresciuto rispetto al valore complessivo della spesa sostenuta effettivamente dagli italiani nel gioco. Questo è avvenuto perché l'elevata tassazione non

---

16      Bianchetti R. – Croce M., *op. cit.*, p. 17.

17      Bianchetti R. – Croce M., *op. cit.*, p. 17.

rende conveniente agli operatori del settore l'ampliamento degli strumenti e degli investimenti connessi alle operazioni di gioco, e perché si rende sempre più necessario aumentare il livello di payout (vincita) riscossa per incentivare sempre più i cittadini a spendere in questo settore.

Anno	Spesa complessiva	Entrate erariali	Valore percentuale
2004	24,8	7,3	29,4%
2005	28,5	6,16	21,6%
2006	35,2	6,72	19%
2007	42,2	7,2	17%
2008	47,5	7,75	16,3%
2009	54,4	8,8	16,1%
2010	61,4	8,83	14,4%

*Dati in miliardi di euro, fonte: MEF 2011*

Trattandosi di imposizione indiretta (che colpisce la ricchezza solo nel momento in cui viene trasferita o consumata), si rende necessario stimolare il maggior numero di giocatori possibile. L'aumento del numero di giocatori è dovuto a diversi fattori: la continua differenziazione dei giochi esistenti; la diffusione capillare di luoghi dove giocare (dalle classiche tabaccherie che in alcuni casi sono diventati dei mini casinò, alle *slot machines* nei bar, fino alla amplissima offerta di giochi online, che rende persino superfluo uscire di casa); ed infine una maggiore accessibilità in termini di somme necessarie da impegnare per

iniziare a giocare<sup>18</sup>.

### **Crisi: giochi e consumi**

La preoccupazione cresce, se si considerano i consumi degli italiani per comparto. Secondo il rapporto Coop 2011, pubblicato nel settembre 2011, “Gli italiani tentano sempre più la fortuna: nel 2009 hanno speso 54,4 miliardi di euro, nel 2010 (+12,8%) 61,4 mld e nel primo semestre 2011 (+19,3%) 35,8 mld, con una proiezione [ampiamente superata] a 73 miliardi a fine anno”. Una spesa superiore a quella per abbigliamento e calzature, e che è pari a circa il 60% di quella alimentare (fonte: Agicos, 8/9/2011). Gli italiani da un lato riducono le spese sui consumi di prima necessità, dall'altro non si sottraggono al tentativo di inseguire la fortuna, a costo di impiegare gli averi necessari per il sostentamento. Sempre senza dimenticare che il gioco è libero e non può essere mai imposto, viene difficile non pensare che il nostro sia uno Stato biscazziere.

### **Più giochi legale, meno giochi illegale**

La seconda motivazione addotta per giustificare l'aumento dell'offerta dei giochi è la necessità di togliere spazio al gioco illegale, generalmente monopolizzato dalla criminalità organizzata. Il mercato sommerso dei giochi ha confini e giri d'affari difficilmente determinabili e misurabili. Le mafie sono interessate da sempre al settore del gioco poiché rappresenta un metodo sicuro ed efficace

---

18 Rapporto “L'Italia che gioca: uno studio su chi gioca per gioco e chi viene “giocato” dal gioco”, a cura del Consiglio nazionale delle Ricerche, 2010.

per conseguire ampi profitti senza incorrere in grossi rischi e per riciclare denaro di provenienza illecita.

# IV. Gioco illegale

A detta di Eurispes (2010), il gioco d'azzardo rappresenta attualmente circa il 13,1% dell'intero fatturato criminale. Rispetto a quanto detto poc'anzi, il problema sorge quando la liceità del gioco d'azzardo, creando un mercato in cui denaro di provenienza illecita viene immesso in circuiti legali, di fatto diventa un viatico per le mafie per riciclare denaro in grosse quantità. L'interrogativo è il seguente: la regolarizzazione del gioco d'azzardo riduce il business mafioso, oppure consente di estendere al circuito legale di proventi e affari illegali? Secondo la Guardia di Finanza<sup>19</sup> il gioco illecito non solo sottrae risorse pubbliche ma danneggia la libera concorrenza nel settore. Trattasi infatti un fenomeno plurioffensivo che mina gli interessi finanziari dello Stato, poiché produce evasione fiscale e sottrae al bilancio generale risorse da destinare al benessere della collettività; lede gli interessi del mercato e del sistema economico, in quanto chi organizza e promuove giochi illegali e abusivi danneggia gli operatori autorizzati che rispettano le regole e, infine, la sicurezza generale dell'ordinamento, perché le offerte di gioco non gestite e non garantite dallo Stato sono insicure e pericolose e perché i grandi profitti generati dalle attività ludiche svolte abusivamente

---

<sup>19</sup> Relazione VI Comitato Commissione Parlamentare Antimafia, *“Relazione della Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali, anche straniere, sui profili del riciclaggio connessi al gioco lecito e illecito”*, a cura di Luigi Li Gotti, 2010.

attirano gli interessi della criminalità organizzata.

### **La Relazione della DNA 2010**

Un capitolo della Relazione annuale della Direzione Nazionale Antimafia del 2010 è dedicata alle infiltrazioni della criminalità organizzata nel gioco lecito, per la prima volta in modo così analitico. Riportiamo di seguito i passaggi salienti:

*“La criminalità mafiosa, senza abbandonare le sue tradizionali forme di intervento quali la gestione di bische clandestine, l’organizzazione del toto nero o del lotto clandestino, si è concentrata nei settori più lucrosi del gioco, e dunque innanzitutto nella gestione e nell’alterazione delle c.d. macchinette.[...]”*

*Gruppi criminali mafiosi si sono mossi utilizzando gli strumenti per loro tradizionali, e dunque costringendo gli esercenti - con la forza dell’intimidazione - a noleggiare gli apparecchi dalle ditte vicine al clan, ma hanno anche fatto ricorso, per aumentare gli introiti, alla gestione di apparecchi irregolari.*

*Anche le sale Bingo rappresentano un settore di grande interesse per la mafia, che mira ad infiltrarsi nelle società di gestione delle stesse. A tale riguardo fa riflettere la circostanza che alcune concessioni per la gestione di sale Bingo siano state aggiudicate a prezzi non competitivi, così che appare agevole ritenere che la compensazione debba avvenire per altri canali illeciti quali il riciclaggio o le frodi informatiche. Nell’ambito delle scommesse clandestine per via telematica, attraverso gli internet point, risulta evidente l’inserimento della criminalità organizzata, reso più agevole dalla circostanza che questa forma di scommessa viene esercitata*

*attraverso bookmakers stranieri (privi di ogni autorizzazione da parte di AAMS) con ulteriori difficoltà nello svolgimento dei controlli. Altro settore di infiltrazione della criminalità organizzata è quello delle corse ippiche, dove l'illiceità delle attività può riguardare sia la gestione delle scommesse presso i punti SNAI sia la gestione delle stesse corse che possono essere influenzate da accordi occulti tra scuderie, da atteggiamenti minatori verso i fantini o dalla pratica del doping sugli animali. Sempre diffusa è poi l'attività estorsiva nei confronti di vincitori di lotterie concorsi [...].*

*Né può essere dimenticata la prassi di ripulire il denaro mediante false vincite di concorsi e lotterie.[...]*

*Anche le case da gioco rappresentano tradizionalmente per la criminalità organizzata una forma di riconversione di denaro con risultati immediati. Le case da gioco infatti possono essere utilizzate a scopo di riciclaggio o attraverso l'acquisizione diretta del controllo della casa da gioco, con importanti effetti indotti quali, tra l'altro, l'acquisizione delle strutture legate al casinò (alberghi, ristoranti, locali notturni); o mediante l'abusiva concessione di prestiti ad alti tassi d'interesse da parte dei cosiddetti cambisti per finanziare i clienti in perdita e ormai invisibili all'ufficio fidi del casinò; o infine ricorrendo a giocate fittizie, cambiando rilevanti somme di denaro (in più tranches per sfuggire alle segnalazioni di legge), ed ottenendo poi a fine serata un assegno emesso dalla casa da gioco che attribuisce la liceità di una vincita, alle somme provento di attività delittuose. [...]*

*In definitiva la criminalità organizzata sta acquisendo quote sostanziose del mercato del gioco, i cui introiti (anche quelli*

*legali) sono in crescita esponenziale. Le conseguenze di tale forte penetrazione criminale sono gravissime andando ad incidere in maniera significativa sulle entrate fiscali, sulla tutela del mercato in cui operano anche soggetti in regola, sulla protezione degli utenti del gioco”<sup>20</sup>.*

### **Complici delle mafie per sfuggire al controllo dello Stato**

Il mercato clandestino non passa però unicamente per le mani della criminalità organizzata; il gioco irregolare si realizza spesso in maniera monadistica, colpevoli alcuni esercenti, che contravvengono alle norme per guadagnare in surplus rispetto a quanto effettivamente gli spetta. Questo accade principalmente nel caso delle Newslot, dove basta alterare il collegamento alla rete telematica dell'AAMS, in modo tale che tutto il flusso delle giocate non possa essere registrato e di conseguenza tenuto sotto controllo. Tutto il sistema di imposizione fiscale si basa sulla corretta operatività della rete telematica che garantisce ad AAMS di verificare che le somme versate a titolo di PREU corrispondano al volume delle giocate, però può accadere che questo sistema sia soggetto ad attacchi da parte di condotte criminali, come rilevato dalla Dott.ssa De Martino nella Relazione appena citata, finalizzate ad alterare i flussi di comunicazione concernenti i dati del gioco. In questo modo: *“la criminalità si appropria sia degli importi che dovrebbero essere corrisposti ai monopoli a titolo di imposta (PREU) sia dell'agio del concessionario, che è ovviamente*

---

20      Rapporto *“L'Italia che gioca: uno studio su chi gioca per gioco e chi viene “giocato” dal gioco”*, a cura del Consiglio nazionale delle Ricerche, 2010.

*proporzionale al volume delle giocate. Tali condotte si realizzano mediante un'introduzione abusiva nel sistema telematico ed installando apparecchiature in grado di impedire le comunicazioni telematiche tra l'apparecchiatura da gioco e la rete, interrompendo di fatto il flusso originale dei dati e consentendo la comunicazione di un flusso diminuito dei medesimi. Altra prassi criminale è quella di alterare le macchinette previste dall'art. 110 comma 7, i video giochi, installando una seconda scheda elettronica di gioco, oltre a quella originale, che consente la trasformazione dell'apparecchio in una slot con vincita in denaro. In tal modo attraverso un telecomando si attiva la seconda scheda e si realizza una newslot non collegata alla rete telematica e sulla quale dunque non vi è alcun prelievo fiscale commisurato alle giocate”.*

### **I dati disponibili**

Dall'interrogazione al sottosegretario al Ministero delle Finanze Bruno Cesario (24/6/2011), apprendiamo che, in seguito alle ispezioni svolte dalla Guardia di Finanza in tutta Italia, su 87.050 apparecchi con vincita in denaro e su 13.250 apparecchi senza vincita in denaro il 13% è risultato irregolare, ovvero circa 12.717 e sono state inoltre sequestrate più di 5.000 newslot, il 5%. A Torino risulta illegale il 10% delle newslot, mentre, giusto per fare un paragone estremo, nelle province di Messina, Ragusa, Catania e Siracusa la percentuale sale al 40%. Prima delle operazioni Minotauro e Maglio-Albachiara, tutt'ora in corso, in Piemonte si sono succedute alcune indagini riguardanti il gioco illegale, quello cioè che fuoriesce dal circuito controllato dallo Stato,

perlopiù gestito dalle mafie.

Fino al 1984, il controllo del gioco d'azzardo, attraverso bische clandestine e totonero, è stato monopolizzato dalla mafia siciliana, più precisamente dai Miano, che operavano da Milano. Nel 1984, in seguito all'arresto del boss Epaminonda, tramonta l'era del controllo dei siciliani, lasciando spazio ai calabresi, che fino a quel momento si erano dedicati ad estorsioni e lavoro nero.

# V. Usura ed estorsioni

Un aspetto collegato dunque al gioco d'azzardo è quello dell'usura. Il fenomeno si collega in due modalità principali: quando il giocatore incallito si ricopre di debiti di gioco, entrando nella spirale del credito usurario per ripianare le perdite; quando un soggetto subisce un'estorsione da parte delle organizzazioni criminali sulla vincita appena conseguita. Come per il gioco d'azzardo, sarebbe più corretto parlare di usura al plurale, a causa delle molteplici forme con cui si presenta il fenomeno. In base alla classificazione proposta da Maurizio Fiasco<sup>21</sup> si possono individuare due macro aree (usura classica e usura della criminalità organizzata) e al loro interno altre sotto-classificazioni. L'usura classica, distinta in cinque segmenti, contiene nove segmenti di usura, e si caratterizza per le modeste evidenze giudiziarie e lo scarso allarme sociale. L'usura della criminalità organizzata si caratterizza invece per le reti di accordi collusivi e le forme di investimento negli apparati economici locali con alterazioni del mercato bancario, e si distingue in quattro segmenti.

**Usura classica**

	<b>Modalità e caratteri</b>	<b>Soggetti coinvolti</b>	<b>Connessioni con altre attività</b>
<b>USURA DI VICINATO</b>	Piccoli prestiti	Famiglie, piccoli commercianti, artigiani	Truffe
<b>USURA DI QUARTIERE</b>	Piccoli prestiti	Famiglie, piccoli commercianti, artigiani	Truffe, Ricettazione
<b>USURA DEI FORNITORI</b>	Interessi su merce non pagata, cambio assegni	Commercianti	Esercizio abusivo di attività parabancaria, racket, appropriazione indebita, truffe
<b>USURA D'UFFICIO E OSPEDALIERA</b>	Attività mutualistica degenerata	Dipendenti pubblici	Corruzione, totò nero, esercizio abusivo di attività parabancaria
<b>USURA TRA COMMERCianti</b>	Interessi su merce non pagata, cambio assegni	Commercianti	Esercizio abusivo di attività parabancaria, racket

### Usura della criminalità organizzata

	<b>Modalità e caratteri</b>	<b>Soggetti coinvolti</b>	<b>Connessione con altre attività</b>
<b>CRIMINALITA' ORGANIZZATA LOCALE</b>	Prestito di denaro	Piccoli commercianti, artigiani, cittadini	Ricettazione, giro di assegni rubati, gioco d'azzardo
<b>CRIMINALITA' DI STAMPO MAFIOSO</b>	Attività parabancaria	Grandi imprenditori, famiglie benestanti	Estorsione, riciclaggio, corruzione, racket, gioco d'azzardo, traffico di stupefacenti
<b>USURA SU EXTRA COMUNITARI</b>	Prestito di denaro	Extra comunitari, prostitute	Racket, sfruttamento prostituzione, ricettazione
<b>USURA SU GIOCATORI D'AZZARDO</b>	Prestito di denaro	Giocatori d'azzardo	Estorsione, riciclaggio, ricettazione

Ecco gli elementi che permettono di distinguere i due macro-settori:

- l'obiettivo perseguito: la prima è tendenzialmente praticata da un usuraio-parassita, che condivide con la vittima l'ambiente sociale, il cui scopo è lucrare il più possibile sulle possibilità di liquidità di questi. La seconda, praticata dalla criminalità organizzata di stampo mafioso, punta alla spoliazione totale delle vittime e, in alcuni casi, a coinvolgerle in altre pratiche illecite.<sup>22</sup>

<sup>22</sup> Busà L. - La Rocca B., "L'Italia incravattata. Diffusione territoriale ed evoluzione del fenomeno usuraio", Rapporto SOS Impresa, 2011, pp- 17-18.

- la provenienza del capitale da investire: nel primo caso si reinvestono risparmi, liquidità o il ricavato di piccoli reati. Nel secondo, i proventi sono figli di altri reati: gioco d'azzardo, ricettazione, riciclaggio di denaro sporco o gestione di capitali per conto delle mafie.<sup>23</sup>

L'usura, quindi, tende a essere sempre più un reato associativo. Un fenomeno che ha qualcosa di antico negli obiettivi che si prefigge, nella violenza con la quale si esercita, nella disperazione in cui getta le vittime, ma ha anche molto di assolutamente moderno e sofisticato soprattutto nelle forme con cui viene esercitata, nel sapersi camuffare, nel tenere basso il livello di allarme sociale.<sup>24</sup>

Volendo fare un cenno alla dimensione del fenomeno in Italia, i dati più recenti ci parlano di un giro di affari annuo di 20 miliardi di euro che coinvolge circa 180.000 commercianti di cui 9.500 in Piemonte. L'usura costringe alla chiusura 50 aziende al giorno e ha bruciato, nel 2010, circa 130.000 posti di lavoro<sup>25</sup>. La categoria più colpita dagli usurai (40.000 quelli stimati in Italia, la maggior parte conosciuti dalle Autorità Giudiziarie) è quella dei commercianti che operano nel settore dell'abbigliamento, delle calzature, nel settore agro - alimentare, principalmente rientranti in una fascia d'età che si aggira intorno ai cinquant'anni. Tra le principali cause per cui si ricorre al prestito ad usura vi è il gioco d'azzardo. In generale, si può affermare che aumentando il volume d'affari del gioco d'azzardo, come confermano i dati, aumenta anche la domanda di liquidità e

---

23 Busà L.- La Rocca B., op. cit., p. 18

24 Busà L.-La Rocca B., op. cit., p. 14

25 AA.VV., "Le mani della criminalità sulle imprese", XIII Rapporto di SOS Impresa, 2011, p. 203.

quindi il ricorso all'usura.

Nonostante il sistematico calo delle denunce, che ne conferma la caratteristica di fenomeno sommerso, l'usura è in costante aumento come dimostrano le cronache giornalistiche e il numero sempre maggiore di richieste d'aiuto pervenute alle Fondazioni Anti-usura. Come per l'usura, molto alto e non quantificabile, è il numero delle estorsioni non denunciate. Dall'ultimo Rapporto Sos Impresa, si evince che il fenomeno del racket, la tassa della mafia per eccellenza, coinvolge almeno un milione di imprenditori sui circa cinque milioni che operano in Italia.

Molto spesso la riscossione periodica del pizzo è solo una delle modalità con le quali viene esercitato il racket delle estorsioni, un primo passo che consente all'organizzazione criminale di penetrare in mercati particolarmente rilevanti (come quello dell'edilizia).

Pur non tralasciando la pratica del pizzo oggi, la criminalità organizzata e mafiosa "entra nell'impresa con faccendieri, intermediari, pseudo imprenditori che offrono merci rubate o contraffatte, impongono acquisti, vendono gadget inutili quanto costosi"<sup>26</sup>, ma anche, tornando al gioco, imponendo l'installazione di macchinette fornite da un gestore prescelto poiché colluso.

### **Alcuni dati**

Il bilancio di attività per l'anno 2010 del *Comitato di solidarietà per le vittime dell'estorsione e dell'usura* ci aiuta a dare una rappresentazione dei numeri delle richieste d'aiuto da parte delle vittime.

---

26 AA.VV., op. cit., p. 16

<b>COMITATO DI SOLIDARIETA' PER LE VITTIME DELL'ESTORSIONE E DELL'USURA</b>	
Bilancio di attività 2010	
<b><i>ISTANZE ESAMINATE:</i></b>	<b>1657</b>
<b>ESTORSIONE</b>	751
Accoglimenti	178
Non accoglimenti	195
Altro	378

<b>SOMME DELIBERATE IN PIEMONTE</b>	
<b>USURA</b>	906
Accoglimenti	127
Non accoglimenti	294
Altro	485

## Un approfondimento normativo

### Il reato di usura

Dal punto di vista normativo, il *reato di usura*, previsto dall'art.644 del Codice Penale<sup>27</sup>, è inserito nella categoria dei “delitti contro il patrimonio mediante frode” e stabilisce la pena della reclusione da 2 a 10 anni, con una multa da 5.000 a 30.000 euro.

L'introduzione della legge n. 108 del 7 marzo 1996, ha consentito un significativo progresso nella lotta all'usura e nella tutela delle vittime. Nello specifico, la legge 108/96 ha riconosciuto il carattere usurario dell'interesse, inserendo il cosiddetto “*tasso soglia*” ed ha introdotto due strumenti innovativi per la tutela delle vittime, il *Fondo di solidarietà*, istituito dall'art. 14 e il *Fondo di prevenzione*, istituito dall'art. 15.

La legge n. 3 del 27 gennaio 2012, pubblicata in Gazzetta Ufficiale il 30 gennaio 2012 n. 24 e recante “*Disposizioni in materia di usura e di estorsione, nonché di composizione della crisi da sovraindebitamento*” modifica in parte la legge 108/96. Tra gli elementi più significativi, si segnalano l'estensione della possibilità di accesso al *Fondo di solidarietà* anche agli imprenditori dichiarati falliti, la concessione del mutuo durante la fase delle indagini preliminari (previo parere favorevole del P.M.) e, per chi svolge attività di mediazione senza essere iscritto all'albo, l'aumento della pena dai sei mesi a 2 anni.

---

27 “Chiunque, fuori dei casi previsti dall'articolo 643, si fa dare o promettere, sotto qualsiasi forma, per sé o per gli altri, in corrispettivo di una prestazione di denaro o di altra utilità, interessi o altri vantaggi usurari”.

## Il reato di estorsione

Il *reato di estorsione*, previsto dall'art. 629 del Codice Penale, è inserito nella categoria dei "delitti contro il patrimonio mediante violenza alle cose o alle persone" e stabilisce che "*Chiunque, mediante violenza o minaccia, costringendo taluno a fare o ad omettere qualche cosa, procura a sé o ad altri un ingiusto profitto con altrui danno, è punito con la reclusione da cinque a dieci anni e con la multa da euro 1.000 a euro 4.000*".

**Mediante la legge 23 Febbraio 1999 n. 44. il legislatore ha previsto un beneficio a favore delle vittime del racket o, più in generale, dell'estorsione, attraverso l'elargizione di una somma di denaro "a titolo di contributo al ristoro del danno patrimoniale subito" (art. 1 l. 44/99).**

La norma prevede inoltre, in favore di coloro i quali abbiano richiesto l'elargizione quali vittime di richieste estorsive o la concessione del mutuo quali vittime di usura, la **sospensione dei termini di scadenza, ricadenti entro un anno dalla data dell'evento lesivo, degli adempimenti amministrativi, del pagamento dei ratei dei mutui bancari e ipotecari, nonché di ogni altro atto avente efficacia esecutiva**. Tali termini, quindi, sono prorogati dalle rispettive scadenze per la durata di trecento giorni, tranne che nel caso degli adempimenti fiscali i cui termini di scadenza, sempre ricadenti entro un anno dall'evento lesivo, sono prorogati per tre anni (art. 20 L. 44/99).

## La rete di sostegno sul territorio

Per quanto disposto dalla legge 108/96, e per potere accedere

al Fondo ai fini della concessione dell'elargizione prevista dalla legge 44/99, è indispensabile che la vittima abbia presentato denuncia.

### **Dove sporgere denuncia?**

Le Prefetture sono uno dei riferimenti essenziali per le vittime del racket e dell'usura. In ogni Prefettura è oggi presente un referente per questa materia, pronto a fornire informazioni e a dare un valido sostegno nella preparazione della domanda per accedere al Fondo di solidarietà.

### **SOS Giustizia**

Lo sportello S.O.S. giustizia nasce nel gennaio 2011, con l'intento di offrire ascolto e accompagnamento alle vittime della criminalità organizzata, più precisamente, alle vittime di usura e di racket, ai familiari delle vittime delle mafie e ai testimoni di giustizia.

Facente capo alla Fondazione Antiusura *Interesse uomo*, il servizio è presente in sei città italiane, Palermo, Reggio Calabria, Latina, Modena, Torino e Potenza, dove si trova la sede principale.

Gli sportelli basano la loro attività su due principi cardine: la gratuità dei servizi erogati e la denuncia come requisito essenziale per ricevere supporto.

### **Come funziona**

Dopo un primo contatto telefonico, in cui l'utente spiega i motivi per i quali si è rivolto allo sportello, generalmente viene fissato un colloquio durante il quale l'utente porterà con sé la

documentazione in suo possesso. Nei casi in cui la problematica dell'utente rientri negli ambiti di competenza dello sportello, si provvederà a fornire, tenendo conto della specificità del caso, un sostegno legale e psicologico nel percorso di denuncia e l'accompagnamento verso le fondazioni antiusura, le associazioni antiracket, i confidi.

Qualora lo sportello non sia in grado di aiutare in prima istanza l'utente, si cercherà ugualmente di provvedere ad un indirizzamento verso strutture e servizi che possano risolvere il problema.

### **Sostegno economico: le Fondazioni antiusura**

Le Fondazioni antiusura, riconosciute e iscritte nell'apposito elenco tenuto dal Ministero del Tesoro, svolgono, in favore dei soggetti in difficoltà economiche, un'importante opera di solidarietà, di assistenza e di prestazione di garanzie presso una banca per un più facile accesso al credito.

Le Fondazioni antiusura possono anche essere di aiuto nel promuovere le denunce da parte di chi è vittima degli usurai.

### **Confidi**

Generalmente costituiti in forma di società cooperativa a responsabilità limitata o di società consortile tra piccole imprese appartenenti a uno stesso settore produttivo o a una stessa area geografica, i Confidi consentono ai piccoli imprenditori di aumentare la forza contrattuale nei rapporti con il mondo creditizio. Iscritti in un'apposita sezione dell'elenco generale

tenuto dall'Ufficio italiano cambi, i Confidi hanno l'obiettivo di:

- ampliare la capacità di credito dei piccoli imprenditori associati attraverso le garanzie rilasciate;
- consentire ai piccoli imprenditori soci di avere credito a minor costo, grazie alle condizioni più vantaggiose ottenute attraverso le convenzioni con le banche;
- fornire alle imprese associate consulenze e servizi finanziari per consentire loro di gestire al meglio le proprie risorse economiche.

Con l'entrata in vigore della legge 108/96 sull'usura, ai Confidi che hanno costituito il fondo speciale è stata riconosciuta una specifica funzione di sostegno ai soggetti in grave difficoltà economica.

### **Rapporto usura/gioco d'azzardo – SERT**

I giocatori d'azzardo patologico che si trovano in situazioni di sovraindebitamento o sono già caduti nelle maglie dell'usura e che si rivolgono ai Sert, vengono indirizzati dagli operatori alle Fondazioni Antiusura presenti sul territorio. In casi di sovraindebitamento, spesso si è fatto ricorso ad un istituto giuridico, il cosiddetto Amministratore di sostegno, entrato per la prima volta nell'ordinamento italiano con la legge n. 6 del 9 gennaio 2004. Lo scopo è quello di affiancare il soggetto la cui capacità di agire risulti limitata o del tutto compromessa, in questo caso specifico, nella gestione responsabile del denaro.



# VI. Il gioco d'azzardo secondo l'Unione Europea

## La Commissione Europea

Il diritto di fonte comunitaria in materia di gioco d'azzardo si determina dal Trattato istitutivo dell'Unione della Comunità Europea (Maastricht, 7 febbraio 1992) e dalla direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi di mercato interno. Sulla base di queste leggi, la Commissione ha contestato le misure nazionali adottate da diversi Stati europei in questa materia, anche quella italiana. In particolare, la Commissione ha chiesto agli Stati di spiegare ufficialmente come le leggi adottate in materia di giochi siano compatibili con i principi fondamentali della “libertà di stabilimento” (art. 43<sup>28</sup>), del “divieto di restrizione dei capitali” (art. 56<sup>29</sup>) e del principio della “libera prestazione dei servizi”

---

28     Articolo 43 “(...) Le restrizioni alla libertà di stabilimento dei cittadini di uno Stato membro nel territorio di un altro Stato membro vengono vietate. Tale divieto si estende altresì alle restrizioni relative all'apertura di agenzie, succursali o filiali, da parte dei cittadini di uno Stato membro stabiliti sul territorio di un altro Stato membro. La libertà di stabilimento importa l'accesso alle attività non salariate e al loro esercizio, nonché la costituzione e la gestione di imprese e in particolare di società ai sensi dell'art. 48 comma 2, alle condizioni definite dalla legislazione del paese di stabilimento nei confronti dei propri cittadini, fatte salve le disposizioni del capo relativo ai capitali”.

29     Articolo 56 “(...) Sono vietate tutte le restrizioni ai movimenti di

(art. 49<sup>30</sup>), contenuti nel Trattato di Maastricht. Queste sono una serie di norme che mirano a tutelare la libertà di movimento nel mercato interno, a prescindere dal luogo di residenza della persona fisica o giuridica e dal luogo di collocamento del capitale. L'Unione Europea considera il gioco d'azzardo particolarmente vulnerabile al rischio di frode e di abuso per l'attività criminale e per questo motivo nel 1992 al summit di Edimburgo ha deciso di non armonizzare a livello europeo la legislazione dei vari paesi e di attribuire ai singoli Governi competenza per intervenire direttamente in materia.

Ciò nonostante si è creato un delicato equilibrio tra i singoli Stati membri e l'UE, che trae origine da un duplice e contrastante interesse che gli Stati europei hanno dimostrato nei confronti dell'industria del gioco. Solitamente, l'obiettivo dei Governi dovrebbe essere quello di proteggere i cittadini, assicurando che il gioco d'azzardo si realizzi all'interno di un ambiente sicuro e protetto, e che le persone che forniscono tali servizi siano integre e qualificate. Queste esigenze si riflettono sulle leggi che sovente prevedono, dal lato dell'offerta, l'introduzione di regimi di autorizzazione per esercitare le attività legate al gioco d'azzardo:

---

capitali tra Stati membri, nonché tra Stati membri e paesi terzi. (...) Sono vietate tutte le restrizioni sui pagamenti tra Stati membri, nonché tra Stati membri e paesi terzi”.

30      Articolo 49: “(...) Le restrizioni alla libera prestazione dei servizi all'interno della Comunità sono vietate nei confronti dei cittadini degli Stati membri stabiliti in un paese della Comunità che non sia quello del destinatario della prestazione. Il Consiglio (...) può estendere il beneficio (...) ai prestatori di servizi, cittadini di un paese terzo e stabiliti all'interno della Comunità”.

di conseguenza l'industria del gioco risulta caratterizzata da numerose restrizioni che cancellano gli incentivi tipici di un mercato libero. Dall'altro lato, nelle diverse procedure di infrazione aperte dalla Commissione Europea, questa ha sottolineato come gli Stati spesso siano incoerenti nei loro comportamenti: da un lato giustificano le restrizioni con l'esigenza di tutelare il consumatore, dall'altro sono i primi ad incoraggiare i cittadini a partecipare a giochi d'azzardo.

Il 24 marzo 2011 la Commissione Europea ha pubblicato il Libro Verde sul gioco d'azzardo on-line nel mercato interno al fine di avviare un'ampia consultazione pubblica su tutti i problemi di ordine pubblico e sugli aspetti relativi al mercato interno del rapido sviluppo dell'offerta di gioco d'azzardo *on-line* rivolta a cittadini situati nell'UE. Oggetto specifico delle consultazioni sarà quello

***“di sondare i pareri di tutte le parti interessate per giungere ad una migliore comprensione delle problematiche specifiche legate allo sviluppo dell'offerta di servizi di gioco d'azzardo on-line, sia legale che “non autorizzata”, indirizzata ai consumatori stabiliti nell'UE. La consultazione mira a raccogliere informazioni in merito all'esistenza e all'entità dei rischi sociali e di ordine pubblico connessi a questa attività.***

*Essa vuole inoltre stimolare contributi sugli strumenti normativi e tecnici che gli Stati membri utilizzano o potrebbero utilizzare per garantire la tutela dei consumatori e la salvaguardia dell'ordine pubblico o di altri interessi pubblici, per assicurare l'efficacia di detti strumenti, in considerazione della necessità di un'applicazione*

*proporzionata, sistematica e coerente della politica nazionale in materia di gioco d'azzardo on-line.*

*Infine, la consultazione dovrebbe contribuire ad accertare se le vigenti norme applicabili ai servizi di gioco d'azzardo on-line a livello UE siano idonee ad assicurare la coesistenza generale dei sistemi nazionali e ad appurare se una maggiore cooperazione a livello UE possa aiutare gli Stati membri a conseguire più efficacemente gli obiettivi della politica nazionale in materia di gioco d'azzardo”.*

Le consultazioni sono terminate il 31 luglio 2011, ma siamo ancora in attesa di capire qual è stato il loro esito.

### **La Corte di Giustizia**

In questo quadro politico è intervenuta sovente la Corte di Giustizia, affermando che uno Stato membro non può applicare restrizioni sugli operatori stranieri se esso stesso si dimostra impegnato ad espandere il mercato del gioco d'azzardo. Di particolare importanza è la sentenza Placanica (6 marzo 2007), dove si afferma che: “1) *Una normativa nazionale che vieta l'esercizio di attività di raccolta, di accettazione, di registrazione e di trasmissione di proposte di scommesse, in particolare sugli eventi sportivi, in assenza di concessione o di autorizzazione di polizia rilasciate dallo Stato membro interessato, costituisce una restrizione alla libertà di stabilimento nonché alla libera prestazione dei servizi previste rispettivamente agli artt. 43 CE e 49 CE.*

*2) Spetterà ai giudici nazionali verificare se la normativa nazionale, in quanto limita il numero di soggetti che operano nel settore dei giochi d'azzardo, risponda realmente all'obiettivo mirante a*

*prevenire l'esercizio delle attività in tale settore per fini criminali o fraudolenti.*

*3) Gli artt. 43 CE e 49 CE devono essere interpretati nel senso che ostano ad una normativa nazionale, quale quella di cui trattasi nelle cause principali, che esclude e per di più continua a escludere dal settore dei giochi di azzardo gli operatori costituiti sotto forma di società di capitali le cui azioni sono quotate nei mercati regolamentati.*

*4) Gli artt. 43 CE e 49 CE devono essere interpretati nel senso che ostano ad una normativa nazionale, quale quella di cui trattasi nelle cause principali, che impone una sanzione penale a soggetti quali gli imputati nelle cause principali per aver esercitato un'attività organizzata di raccolta di scommesse in assenza della concessione o dell'autorizzazione di polizia richieste dalla normativa nazionale allorché questi soggetti non hanno potuto ottenere le dette concessioni o autorizzazioni a causa del rifiuto di tale Stato membro, in violazione del diritto comunitario, di concederle loro”<sup>31</sup>.*

## **Una breve comparazione<sup>32</sup>**

### **GERMANIA**

In passato, in Germania, l'industria del gioco era gestita autonomamente dalla legislazione dei sedici Stati federali tedeschi, con la sola eccezione delle “corse dei cavalli” e delle “macchine da gioco situate al di fuori dei casinò” che erano

---

31 Da “L'Italia in Gioco – Percorsi e numeri dell'industria della fortuna”, Eurispes 2009.

32 Ibidem.

di competenza esclusiva della Federazione. Nel 2006 la Corte Costituzionale tedesca dichiarò incostituzionale questo sistema legislativo, poiché aveva fallito nell'obiettivo fondamentale di “*garantire il controllo dello sfruttamento della passione umana per il gioco con le sue conseguenze negative sulla salute pubblica*”.

A seguito di questa sentenza, il 1° gennaio 2008 entra in vigore il Trattato che contiene tutte le disposizioni generali che gli Stati Federali si impegnano ad osservare in materia di gioco d'azzardo. Esso non si applica alle scommesse ippiche e alle macchine da gioco esterne ai casinò e non comprende i giochi di abilità o di puro divertimento. In linea generale questa normativa ribadisce il monopolio pubblico del gioco già previsto nel sistema precedente. I tratti principali sono i seguenti:

- l'esercizio o l'organizzazione di qualsiasi attività considerata gioco d'azzardo è soggetto a concessione di una licenza da parte dell'autorità nazionale o federale competente. Una volta concessa, l'attività si può esercitare nel solo territorio del *Land* che ha emesso la licenza;
- è proibita l'organizzazione e prestazione di qualsiasi gioco d'azzardo attraverso internet;
- l'organizzazione e la prestazione di scommesse sportive sono aperte al mercato quando risultano separate dall'organizzazione dell'evento sportivo stesso e dall'esercizio della struttura in cui avvengono;
- vi è una disposizione che stabilisce nel dettaglio le modalità per la promozione del gioco d'azzardo: la pubblicità deve limitarsi a dare informazioni sull'esistenza del gioco e

illustrare le opportunità di vincita, non deve incoraggiare gli utenti a partecipare al gioco, deve riportare chiaramente il divieto per minorenni, esplicitare i rischi di dipendenza collegati al gioco e segnalare i numeri di assistenza;

- è proibita qualsiasi forma di pubblicità attraverso la televisione, internet o altri mezzi di telecomunicazione, sulle maglie sportive o sui cartelloni dei centri in cui vengono trasmessi gli eventi sportivi;
- è stato istituito un Consiglio di Supervisione sul gioco che vigila sul rispetto di queste imposizioni ed proibisce a banche ed istituti finanziari di supportare transazioni finanziarie collegate ad attività di gioco illegalmente contratte;
- a tutti gli operatori è imposto l'obbligo di promuovere campagne sociali finalizzate all'educazione dei giocatori sull'uso responsabile del gioco e di illustrarle mediante relazioni scritte.

Nel 2008 la Commissione Europea ha promosso una procedura d'infrazione contro la Germania, ritenendo i nuovi regolamenti incompatibili con la legge europea sulla libera prestazione di servizi (art. 49) e con i principi di necessità e proporzionalità contenuti nella direttiva riguardante il Mercato Interno.

Il Trattato sul gioco d'azzardo doveva essere rinnovato al termine del 2011. Bisognerà attendere i prossimi mesi per vedere se gli inviti della Commissione Europea sono stati accolti dalla Germania.

## **FRANCIA**

In Francia la regolamentazione del gioco d'azzardo si fonda sul generale divieto risalente al XIX secolo. La normativa si è

sviluppata su alcune leggi fondamentali: la legge del 21 maggio 1836, che vietava qualsiasi tipo di lotteria; la legge del 2 giugno 1891, che vietava le scommesse sulle corse dei cavalli e dei levrieri; la legge 12 luglio 1983, che vietava il gioco d'azzardo e gli apparecchi basati sul gioco d'azzardo.

Come accade anche in Italia, tale divieto prevede alcune eccezioni. La legge autorizza il Governo francese a gestire in regime di monopolio le lotterie, attività affidata nel 1978 alla società *La Français de Jeux*, di cui lo Stato possiede il 72% delle quote. La FDJ ha la potestà esclusiva sull'organizzazione e la gestione - su qualsiasi supporto, internet e altri mezzi di telecomunicazione - delle lotterie, comprese le scommesse sportive.

L'attività dei *casinò* è sottoposta alla supervisione del Ministero dell'Interno ed eventuali investimenti da parte di operatori stranieri deve essere autorizzato dal Ministero dell'Economia. I *casinò* dispongono di un monopolio per l'utilizzo delle *slot machine*, con un notevole vantaggio economico, controbilanciato tuttavia dalla decisione del Governo francese (2001) di negare agli operatori dei *casinò* l'autorizzazione a lanciare prodotti *online*.

La legge del 12 luglio 1983 proibisce l'importazione, la fornitura, la produzione e l'installazione di qualsiasi apparecchio il cui funzionamento sia basato sul caso e che permetta al giocatore di ottenere un qualsiasi beneficio, diretto o indiretto. Il divieto vale sia per i luoghi pubblici che privati. Inoltre, essa autorizza e sottopone a stretto controllo del Governo quattro tipologie di scommesse: sportive, sulle corse dei cavalli, dei levrieri e sulle partite di pelota basca. Per quanto concerne le seconde, la legge

consente esclusivamente scommesse “a totalizzatore” sulle corse organizzate da alcune associazioni denominate *Sociétés de Course*.

Come nel caso tedesco, il monopolio francese sul gioco d'azzardo ha dato origine a numerosi contenziosi legali - molti dei quali legittimati dalla posizione della Commissione Europea - a favore degli operatori privati.

### **SPAGNA**

In Spagna il gioco d'azzardo è stato depenalizzato nel 1977, in virtù di un decreto reale che ha consentito per la prima volta lo sviluppo di nuove tecnologie di gioco da affiancare a quelle tradizionali. Fino a quel momento, il sistema spagnolo era fortemente centralizzato, mentre nelle ultime decadi si è verificata una progressiva decentralizzazione a favore delle varie Comunità Autonome della Spagna.

Ne è conseguita la presenza di molteplici legislazioni regionali. Lo Stato ha conservato competenza esclusiva sulle lotterie e sulle scommesse sportive nazionali, controllate dall'ente pubblico *Entidad Pública Empresarial y Apuestas del Estado* che ha anche il potere di rilasciare le licenze agli operatori. La potestà legislativa in materia di casinò appartiene alle singole Comunità Autonome. Le macchine da gioco sono classificate nelle tipologie “A”, “B” e “C”.

Gli apparecchi di tipologia “A” sono quelli che offrono giochi di intrattenimento. Non vi sono restrizioni rispetto ai luoghi in cui ne è permessa l'installazione. Quelli di tipologia “B” concedono

all'utente, in cambio del prezzo della giocata, un tempo di gioco addizionale o un premio in denaro. Si possono installare solo previa autorizzazione. Quelli di tipologia "C" consentono agli utenti, in cambio di una scommessa, un certo periodo di utilizzo ed eventualmente un premio che dipende interamente dal caso. Possono essere installati esclusivamente all'interno dei casinò.

# VII. Il potere della pubblicità

La pubblicità del gioco d'azzardo sta invadendo progressivamente la vita quotidiana attraverso ogni tipo di canale disponibile: tv, internet, radio, manifesti, banner, coupon di offerte, email spam, applicazioni per dispositivi portatili. I potenziali utenti sono sommersi da messaggi colorati ed invitanti, che ricordano esplicitamente e ininterrottamente che è sempre possibile svoltare nella vita, passando da una condizione di stenti ad una agiata senza troppi pensieri. Uno studio di Censis e Codacons del 2009 metteva in evidenza come, grazie alle nuove tecnologie, non sono più gli utenti ad andare nei luoghi adibiti al gioco (casinò, tabaccherie, circoli e bar) ma è la scommessa ad andare incontro al giocatore, alle Poste, nei supermercati, addirittura in pizzeria (è recente la creazione di una pizza Superenalotto con cui si vince una schedina precompilata).

La pubblicità dovrebbe avere lo scopo di informare e persuadere. In questo caso, informare vuol dire trasmettere contenuti tecnici che mettano in guardia l'utente dai rischi implicati nel gioco d'azzardo, come il rischio di dipendenze e la possibilità di perdere una quantità non ben precisata di denaro, mentre persuadere significa istigare a compiere un'attività, lasciando intendere – erroneamente - la facile vincita e la possibilità di controllare la

sorte. In realtà, pare che la pubblicità non solo disattenda gli scopi informativi e le regole della trasparenza, ma vada contro la tutela del consumatore.

### **La legislazione vigente**

La legislazione vigente in materia di pubblicità definisce “ingannevole” il messaggio che, “riguardando prodotti suscettibili di porre in pericolo la salute e la sicurezza dei soggetti che essa raggiunge, ometta di darne notizia in modo tale da indurre tali soggetti a trascurare le normali regole di prudenza e vigilanza” (D.L. 2/8/2007, n. 145, art. 6), e in generale quelle pratiche commerciali che affermano “che alcuni prodotti possono facilitare la vincita in giochi basati sulla sorte”; mentre considera “aggressive” le pratiche commerciali che lascino “intendere, contrariamente al vero, che il consumatore abbia già vinto, vincerà o potrà vincere, compiendo una determinata azione, un premio o una vincita equivalente, mentre in effetti non esiste alcun premio né vincita equivalente” (D.L. 2/8/2007, n. 146 art. 23-26).

L'ingannevolezza del messaggio pubblicitario viene inoltre sancita dall'art. 23, primo comma lett. r) del Codice del Consumo, e definita a livello europeo dall'Articolo 2b della Direttiva 2006/114/EC. Il Parlamento Europeo, nella risoluzione del 10 marzo 2009, chiedeva ai governi nazionali di introdurre misure contro la pubblicità aggressiva nei giochi *online*; in particolare esortava la Commissione (ai punti 28 e 29) “ad avviare uno studio sul gioco d'azzardo online e sul relativo rischio di dipendenza, considerando ad esempio in che misura la pubblicità contribuisce

a creare dipendenza, [...]; e ad esaminare in particolare il ruolo della pubblicità e della commercializzazione (comprese le dimostrazioni online gratuite dei giochi) in quanto fattori che incentivano, direttamente o indirettamente, i minori a giocare d'azzardo". Nel libro verde pubblicato nel marzo 2011, la Commissione IMCO segnalava, tra i vari rischi connessi alla crescita del gioco online, il *misleading advertising*. In taluni casi si è parlato anche di pratiche scorrette, come nel caso dei "lottologi" di Sky (2008), che promettevano vincite facili mediante consulenze (attraverso fantomatici calcoli di probabilità) fruibili attraverso i numeri in sovrapprezzo, prontamente sospese dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM), che ricordò in quel caso l'"assoluta aleatorietà" dei principi a fondamento dei giochi a pronostico, e dunque l'ingannevolezza di un messaggio pubblicitario teso "ad ingenerare il convincimento che tale alea possa ridursi grazie all'uso di particolari sistemi per l'individuazione di numero o di specifiche combinazioni di numeri vincenti". Ingannevolezza aggravata dal fatto che i destinatari del messaggio pubblicitario non fossero degli esperti del settore, ma soggetti altamente "deboli", allettati dalla prospettiva di guadagni facili e garantiti<sup>33</sup>.

Pochi hanno saputo quantificare la spesa per la pubblicità nel gioco d'azzardo. Nel 2008, quando ancora non era iniziato il boom, si parlava già di 20 milioni di euro. In tema di prevenzione, per la ricerca di soluzioni efficaci e per ottenere una comunicazione

---

33 Su questo e altri casi ha scritto Gagliardi A., "Pratiche commerciali scorrette", Utet 2009.

più etica e trasparente, funzionale ad un “consumo” responsabile di gioco, da tempo si è levata qualche voce. Tra questi, Matteo Iori, presidente dell'associazione CONAGGA (Coordinamento Nazionale Gruppi per Giocatori d'azzardo) di Reggio Emilia, che già nel 2009 chiese al Governo, insieme al presidente dell'associazione ALEA, Giacchino Lavanco, di adottare alcune migliorie legislative, per esempio sul modello svizzero, destinando il 5% degli introiti derivanti dal gioco d'azzardo alla ricerca, alla prevenzione e alla cura delle patologie derivanti dal medesimo (cifra che, al termine del 2011, in cui si prevede una spesa di 73 miliardi di euro, ammonterebbe a 3.650 milioni di euro!), o utilizzando parte delle vincite non riscosse. Tale proposta è stata ripresa, come si è visto, da Libera nel dossier Azzardopoli.

# VIII. La lobby dei giochi

Chiunque, dotato di buonsenso, alla luce delle riflessioni svolte, concorderebbe sulla necessità di approvare modifiche legislative atte ad arginare in qualche modo le derive provocate dalla presenza di sempre maggiori quote di giocatori, anche patologici, nella popolazione, con tanto di costi sociali annessi. Tuttavia la prassi sta portando nella direzione opposta, e il motivo è semplice: intorno al settore del gioco d'azzardo si catalizzano in misura crescente interessi economici ineludibili anche da quanti considerano poco etico dilapidare i patrimoni in attività ludiche. Vi sono dunque conflitti d'interesse da parte di chi regolamenta il settore, dando vita a vere e proprie lobby trasversali, soprattutto in Parlamento e negli organismi statali. È qui che si annidano le responsabilità primarie di quanto sta accadendo. Ecco qualche esempio.

## **Il caso Glaming**

A giugno 2011 la Mondadori dava notizia della nascita di una nuova società per giochi online, la “Glaming Srl”, come si evince dall'articolo pubblicato sul Corriere della Sera da S. Rizzo. La Mondadori in questo modo è entrata nel settore dei giochi via internet, tra i quali spicca il poker online, che come abbiamo visto

in precedenza è stato legalizzato con la manovra finanziaria della scorsa estate. Il primo conflitto evidente è quello che riguarda la proprietà delle Mondadori: la società appartiene alla figlia di Silvio Berlusconi, e le modifiche che hanno riguardato il mondo dei giochi sono state realizzate dal Governo Berlusconi. La Glaming è controllata al 70% dalla Mondadori e al 30 % dalla Fun Gaming, il cui capitale a sua volta è ripartito tra la Buel srl (51%) e la Entertainment and Gaming Invest, le cui quote sono custodite da una fiduciaria il cui nome del proprietario risulta sconosciuto. Tale elemento la porrebbe in evidente contrasto con la disciplina antimafia che, oltre a prevedere il potere di verifica della Polizia Tributaria della Guardia di Finanza, prescrive l'obbligo di comunicare l'identità dei fiducianti per le imprese aggiudicatrici di appalti pubblici. La Buel srl, invece, è di proprietà di Marco Bassetti, marito dell'ex sottosegretario agli Esteri Stefania Craxi. Inoltre, il presidente della società è Aldo Ricci, che è stato per due volte amministratore delegato della Sogei, la società pubblica che gestisce l'anagrafe tributaria. Di per sé questo non crea conflitto, senonché pare che Ricci sia presidente di una società privata titolare di una concessionaria per i giochi online – concessione che viene rilasciata dall'amministrazione finanziaria che Ricci rappresenta in un'altra società<sup>34</sup>. Ulteriore anomalia è che, nei regolamenti amministrativi per l'assegnazione della concessione e la stipula della convenzione per il gioco d'azzardo online è presente un articolo che prevede, tra i requisiti per la partecipazione, che la società “non gestisce in maniera diretta

---

34 Rizzo S., “Un'azienda del premier nel poker online Mondadori, conflitto di interessi”, Corriere della Sera, 30 ottobre 2011.

od indiretta organizzazioni od attività sportive o comunque altre attività i cui esiti siano oggetto di giochi pubblici”. Nel Gruppo Fininvest, però, ci sono sia la Mondadori che la squadra di calcio del Milan<sup>35</sup>.

Il caso Mondadori non è l’unico, e del resto un’industria che muove 73 miliardi l’anno è indubbiamente una realtà che i poteri forti mirano a controllare ed influenzare.

### **Conflitti d’interesse bipartisan**

In Italia molte aziende importanti hanno interessi diretti o indiretti nel gioco d’azzardo. Tra questi, Lottomatica, che è tra i leader a livello mondiale nell’industria del gioco, è controllata per il 59,8% dal Gruppo De Agostini; Poste Italiane, che vende i Gratta&Vinci, si è aggiudicata una concessione, attraverso Poste Mobile, per il gioco a distanza; la SNAI ha ceduto il 51% delle sue quote a due gruppi finanziari, Investindustrial e Palladio Finanziaria: la prima detiene una partecipazione del 55% in Cogetech (principale fornitore di tecnologia e concessionario nel settore giochi) e in Ducati e Gardaland, mentre la seconda rappresenta un gruppo importante con Buffetti, Riello e le profumerie Limoni; SISAL ha stretto un accordo con la SNAG (il principale sindacato dei giornali italiani) per portare tutti i suoi giochi nelle edicole della penisola<sup>36</sup>.

35 Per la trattazione completa rimandiamo all’articolo “L’ultima tentazione...”, pubblicato su [azzardo.liberaapiemonte.it](http://azzardo.liberaapiemonte.it), e all’inchiesta di Sigfrido Ranucci andata in onda su Report.

36 Iori M., “Il fenomeno del gioco d’azzardo in Italia. Dall’economia alla politica, dal marketing alla costruzione di illusioni, dai problemi sociali a quelli della criminalità organizzata”, in AA.VV., “Ma a che gioco giochiamo?”, Reggio Emilia 2001, p. 16.

Preoccupante è il caso della società Atlantis, multinazionale delle slot machines, che finanziò con 50 mila euro la campagna elettorale di Amedeo Labocetta, che nell'ultimo Governo Berlusconi fece parte della Commissione Bilancio per il PdL. Labocetta è stato per anni il rappresentante legale in Italia di Atlantis, società che appartiene al gruppo Atlantis World Group of Companies N. V., che è la più grande concessionaria di slot machines nel nostro paese. Rappresentante dell'Atlantis World Group è Francesco Corallo, incensurato, figlio di Gaetano Corallo, latitante catanese legato al boss Nitto Santapaola. Sia Labocetta che Corallo sono tornati agli onori della cronaca nel 2011 a seguito di alcune perquisizioni effettuate dalla Guardia di Finanza a proposito delle attività di Massimo Ponzellini, ex presidente della Banca Popolare di Milano, indagato per associazione a delinquere ed altri reati. La banca avrebbe erogato un finanziamento di 148 milioni di euro all'Atlantis, società la cui catena di controllo fa capo ad un'azienda che ha la sede nelle Antille Olandesi, di cui Corallo è titolare. Corallo, per evitare le perquisizioni, ha dichiarato di essere un ambasciatore FAO, e quindi di godere dell'immunità diplomatica, cosa smentita dall'organizzazione. Durante la perquisizione negli uffici si è presentato Labocetta che, invocando l'immunità parlamentare, ha rivendicato la proprietà di un pc portatile presente nell'ufficio<sup>37</sup>. Sicuramente la situazione non è limpida, ma bisognerà attendere il prosieguo delle indagini.

---

37 Iori M, op. cit., p. 17

# IX. Focus sul Piemonte

## I dati sui giochi

Per leggere i dati qui presentati, ma anche quelli relativi in generale ai giochi d'azzardo legali, è importante chiarire alcune differenze terminologiche. Ecco la formula guida:

$$\text{RACCOLTA} = \text{SPESA} + \text{PAYOUT}$$

Con il termine “raccolta” s’intende il totale del denaro impiegato dai giocatori, con *payout* le vincite restituite, la “spesa” rappresenta la somma residuale. È bene precisare che il *payout*, nonostante venga registrato e presentato come somma che ritorna al giocatore, nella quasi totalità consiste in una somma di denaro che viene reimpiegato per una nuova giocata (chi non ha mai acquistato altri “Gratta e Vinci” dopo aver vinto una determinata cifra alla prima “grattata?”), soprattutto in quei giochi che erogano vincite di piccola entità ma maggiormente probabili (per esempio, le probabilità di vincere al Gratta&Vinci sono all’incirca il 39% - di cui il 92% delle probabilità riguardano le vincite da 5 o 10 euro -, quelle di vincere al SuperEnalotto sono dello, 0,000016%<sup>38</sup>).

Considerando l’incidenza del fenomeno, che si è accresciuta

---

38 Cfr. Paolo Canova e Diego Rizzuto, Fate il Nostro Gioco: laboratori condotti nelle scuole secondarie piemontesi.

sensibilmente negli ultimi quattro anni, abbiamo osservato i dati disponibili a partire dal 2008, fino ai primi mesi del 2011, gentilmente forniti da Agicos - Agenzia Giornalistica Concorsi e Scommesse.

Nell'ultimo anno il mondo del gioco legale ha visto intervenire sensibili mutamenti. In seguito alla manovra finanziaria di luglio, è stato liberalizzato e rivoluzionato il settore dei giochi online, che già in pochi mesi hanno fatto registrare cifre da capogiro. In quest'analisi tali cifre, ancora non definitivamente disponibili, oltre che non confrontabili con il passato, non vengono prese in considerazione.

#### Analisi per province

Scorrendo i numeri delle province, risalta con evidenza un elemento: ogni zona d'Italia predilige un settore specifico dei giochi d'azzardo legali: per esempio, in Campania vanno per la maggiore le scommesse sportive, in Puglia il Superenalotto, mentre nel nord-Ovest le newslot. Ogni segmento del gioco legale differisce per modalità, sistema di tassazione, possibilità di accesso, margine di potenziale contraffazione o riciclaggio di denaro sporco. In Piemonte diminuisce in generale la spesa in giochi quali Bingo, Superenalotto, Gratta e Vinci e Lotterie, scommesse ippiche e Lotto; nelle province di Biella e Vercelli, fino alla fine del 2010 (ma anche del 2011) non risulta alcuna sala Bingo.

**Tabella n. 1: Confronto spesa complessiva nelle province piemontesi per il gioco d'azzardo legale (senza Newslot)**

Provincia	2008	2009	Var. % (2008-2009)	2010
Verbania	517.521.000	502.135.000	- 2,97	83.587.743
Alessandria	179.716.000	189.481.000	5,43	282.225.933
Torino	815.862.000	1.743.870.000	113,75	763.114.858
Biella	48.237.000	51.365.000	6,48	49.789.818
Novara	102.466.000	95.963.000	- 6,35	129.650.644
Vercelli	46.559.000	76.585.000	64,49	55.313.651
Asti	66.946.000	143.127.000	113,79	67.786.405
Cuneo	207.856.000	227.234.000	9,32	151.327.252
Tot.	1.985.163.000	3.029.760.000	52,62	1.582.796.304

*Cifre in euro; rielaborazione dati Agicos*

Aumenta sensibilmente la spesa pro capite giocata alle Newslot. Nel 2009, in particolare, si registra un vero e proprio picco, in corrispondenza con la capillare distribuzione (a partire dal 2008) di questi apparecchi.

**Tabella n. 2: Confronto spesa complessiva in Piemonte in Newslot**

2008	2009	2010
1.860.636.000	2.451.387.000	2.373.222.355
	+ 31,75%	-3,19

*Cifre in euro; rielaborazione dati Agicos*

I dati, già di per sé impressionanti, vanno considerati per difetto,

se si tiene conto che una certa parte sfugge alle misurazioni di AAMS, finendo nei circuiti illegali. La seguente tabella si concentra sui dati relativi al settore delle newslot nel 2010 in Piemonte, su base provinciale.

***Tabella n. 3: Classifica provinciale della raccolta Newslot 2010 in ordine decrescente per spesa pro capite***

<b>Provincia</b>	<b>Raccolta Newslot</b>	<b>Spesa pro capite</b>
Verbania	102.740.812	639
Alessandria	253.623.840	599
Torino	1.266.998.326	578
Asti	121.444.487	572
Novara	197.901.007	564
Vercelli	98.880.764	558
Cuneo	259.214.777	458
Biella	72.418.342	385
Tot.	2.373.222.355	544 (media)

*Cifre in euro; fonte: Agicos*

Per avere una minima percezione del fenomeno, basta confrontare il dato di questa tabella con la successiva, relativa alla spesa per Gratta&Vinci e Lotterie (senza considerare il Superenalotto).

**Tabella n. 4: Classifica provinciale della raccolta Gratta e Vinci e Lotterie 2010 in ordine decrescente per spesa pro capite**

Provincia	Raccolta Gratta e Vinci/Lotterie	Spesa pro capite
Alessandria	72.724.264	172
Verbania	26.016.765	162
Novara	55.441.373	158
Vercelli	25.027.662	141
Biella	20.947.613	111
Asti	23.596.824	111
Cuneo	57.600.834	102
Torino	182.812.368	83

Nell'analisi abbiamo utilizzato i dati disaggregati per provincia, laddove presenti, in modo da ottenere una misura ancora più descrittiva della realtà regionale, così da poterla confrontare con un altro dato, che ci interessa dal punto di vista sociale ed economico, ovvero quello sul reddito pro capite disponibile.

### **Gioco e redditi nel 2010: due posizioni antitetiche**

Dietro la necessità di reperire risorse tramite tassazione, e dietro la legittima concorrenza commerciale tra operatori economici che intervengono nella filiera del gioco, si nasconde la faccia più delicata della questione: non solo il bisogno di cura di quanti, inconsapevolmente, finiscono per ammalarsi di gioco, ma anche la diffusa percezione che, soprattutto in tempo di crisi, all'uso responsabile del denaro si sostituisca un atteggiamento irrazionale e fatalistico, che porta tante famiglie ad utilizzare una buona parte delle sempre più scarse risorse per tentare la fortuna,

inseguendo, come “il giocatore” di Dostoevskij, una vincita che non arriverà mai (o quantomeno in pochissimi casi), provocando intanto indebitamenti e ricorso ad usura. L’augurio resta quello di avere una politica fiscale basata su una trasparente, ragionata e ponderata scala di priorità, in cui si tenga conto di costi sociali e di lungo periodo, oltre a quelli di breve periodo .

Come viene giustamente sottolineato nella Relazione del Comitato VI (Riciclaggio e misure patrimoniali e finanziarie di contrasto) della Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali, anche straniere, p. 6,

*scommesse, lotterie, e giochi vari, non sono altro che ricerca disperata di un benessere effimero che invece di migliorare la propria condizione di vita finisce con il costituire una vera e propria “aggressione” dei beni e dei patrimoni delle famiglie, intaccando i portafogli prima ancora della salute dei giocatori.*

*Emblematico al riguardo quanto segnalato dal Presidente Pisanu nella seduta della Commissione del 17 novembre 2010: «questo gioco compulsivo sfrutta, tra l’altro, ampie aree di disagio sociale, soprattutto tra i giovani e gli anziani. È stato verificato che nei giorni di riscossione delle pensioni e anche in quelli immediatamente successivi, la partecipazione ai giochi registra un’impennata altamente significativa».*

Vi sono sostanzialmente due posizioni circa il grado di condizionamento tra redditi e spesa per il gioco. Da un lato vi è la posizione sostenuta dai più, e tra questi da Maurizio Fiasco della Consulta Nazionale Antiusura, secondo cui in tempo di crisi,

quindi in corrispondenza dei periodi di ristrettezze economiche, la propensione al gioco aumenta, rifacendosi alla teoria della scelta razionale dell'allocazione delle risorse di Milton Friedman, premio Nobel per l'economia nel 1976. Secondo tale assioma, *chi dispone di un reddito insufficiente riguardo alle sue aspettative, o insufficiente riguardo a necessità materiali inderogabili o comunque rispetto allo standard minimo, tende ad affidarsi all'azzardo. [...] La svalutazione del reddito disponibile, sosteneva Friedman, induce coloro che si trovano in condizioni di povertà o insufficienza a sottostimare le possibilità legate a questo reddito e ad aderire direttamente alla iper-soluzione (e quindi non alla soluzione pragmatica) legata all'evento miracolistico, all'uscita del numero fortunato. È evidente che proprio su tale trappola cognitiva conta il modello di business che prospera: dietro le cifre si può leggere il documento di una sottrazione imponente di reddito primario agli strati sociali più bassi*<sup>39</sup>.

Medesima posizione – cui si accompagna una prospettiva di miglioramento per il futuro – è stata espressa nel Rapporto 2011 sul Coordinamento della Finanza Pubblica della Corte dei Conti, laddove si sostiene che *il consumo dei giochi interessa prevalentemente le fasce sociali più deboli ed è legato alla scarsa diffusione della cultura scientifica, oltre che al desiderio di comprarsi un sogno. La crescita del pensiero razionale, ovviamente da favorire in tutti gli strati della società, è destinata a riportare anche in Italia il livello delle scelte di consumo per i giochi in linea*

---

39 Fiasco M., "L'azzardo di Stato sarà la nostra bolla", in AA.VV., "Ma a che gioco giochiamo?", cit., pp. 205-206.

*con quello di paesi, come la Francia, in cui la cultura scientifica, molto più diffusa, induce a scegliere in modo più informato e consapevole, con la conseguenza di portare ad escludere scelte per definizione perdenti<sup>40</sup>.*

La posizione opposta, sostenuta tra gli altri dalle ricerche Censis-Codacons, riflette sulla inversa correlazione tra propensione al gioco e ricchezza. Si scrive: *Recenti dati del Censis (...) fanno vacillare la teoria che vede il gioco come la panacea dei “disperati”. Contrariamente a quanto si è portati a credere, infatti, la propensione al gioco non è inversamente correlata alla ricchezza: laddove vi è minore occupazione, e quindi minor reddito disponibile, la propensione al gioco risulta più bassa. Il gioco andrebbe quindi considerato come risultato di un mix di variabili economiche e culturali che attraversano l’Italia da Nord a Sud e da Ovest a Est. La conferma è testimoniata anche dalla media del giocato procapite a scala regionale. Le regioni dove la media del giocato è superiore al valore nazionale sono proprio quelle con livelli di consumo mediamente superiori alla media<sup>41</sup>.*

È interessante inoltre l’accento fatto dal Rapporto 2011 della Corte dei Conti sulle caratteristiche poco scientifiche e razionali della mentalità italiana, che indurrebbero maggiormente al gioco questo popolo rispetto ad altri. Nell’intervista ai matematici di

---

40 Tratto da un frammento della conferenza registrata in Disco 1: Il fenomeno dell’azzardo in Italia, dvd allegato ad AA.VV., “Ma a che gioco giochiamo?”, cit.

41 Rapporto “Il Gioco d’azzardo. Analisi del fenomeno, valutazione degli obiettivi, determinazione degli interventi”, a cura di Censis-Codacons, 2009.

Fate il nostro gioco, Paolo Canova e Diego Rizzuto<sup>42</sup>, abbiamo riscontrato la medesima attenzione, essendo il loro lavoro volto ad abituare i giovani ad approcciare il gioco d'azzardo con una mentalità scientifica e non emotiva e scaramantica, che aiuti a considerare innanzitutto le scarsissime possibilità di vincita insite in ogni tipo di gioco d'azzardo. A questo proposito, è recente l'iniziativa di introdurre, nel Regno Unito – il paese in cui sono nate le scommesse, e in cui si scommette su tutto -, il gioco d'azzardo come materia di studio a scuola. Infatti, stando ad una proposta di qualche mese fa avanzata dal governo, si vorrebbe insegnare nelle scuole (a partire dai 12 anni) il calcolo delle probabilità applicato al gioco d'azzardo in modo da contrastare l'abuso dell'utilizzo dei giochi d'azzardo tra gli adolescenti attraverso i social network. Ci sono state molte polemiche tra educatori e pedagoghi, in quanto tale materia in più costituirebbe una distrazione. Il dibattito è ancora aperto.

Le tabelle che seguono riportano in ordine decrescente la situazione delle province piemontesi relativamente ai redditi medi disponibili e alla spesa media per giochi, aggregando i dati in base ai vari segmenti di gioco.

---

42 “Giochi...da ragazzi”, intervista dell'Osservatorio di Libera Piemonte, apparsa sul sito [azzardo.liberapiemonte.it](http://azzardo.liberapiemonte.it) (vedi Appendice II)

**Tabella n. 5: Reddito pro capite disponibile pro capite in ordine decrescente, anno 2010**

<b>Provincia</b>	<b>Reddito pro capite</b>
Biella	22.089,85
Cuneo	20.869,58
Vercelli	20.613,71
Alessandria	20.405,97
Torino	19.968,43
Asti	18.999,11
Verbania	18.266,53
Novara	18.125,52

Fonte: Unioncamere Piemonte; cifre in euro

**Tabella n. 6: Spesa per giochi pro capite in ordine decrescente, anno 2010**

<b>Provincia</b>	<b>Spesa pro capite</b>
Verbania	1.159
Alessandria	1.030
Novara	933
Torino	926
Asti	891
Vercelli	870
Cuneo	725
Biella	648

Rielaborazione dati Agicos

### **Alcune annotazioni**

Questi numeri risultano molto interessanti, ma lo sono anche alcuni dettagli rilevabili nei dati disaggregati per segmenti di gioco. Giusto per riportare un esempio di rilevanza nazionale, la provincia di Verbania-Cusio-Ossola risulta quella in cui si è giocato di più in assoluto, a livello nazionale, nel comparto del Bingo, con una spesa media di 639 euro pro capite nel 2010. Inoltre, in termini assoluti, la provincia di Torino risulta essere la terza in Italia, e la quarta per popolazione, in cui si spende di più per le Newslot, ossia 1.266.998.326 di euro, dopo Roma con 2.129.925.026 euro e Milano con 2.931.319.497, dati che rispecchiano la densità di popolazione.

Le tabelle n. 3 e 4, inoltre, se guardate in parallelo, sembrano cautamente suggerire, con tutti i limiti del caso, alcune ipotesi di massima:

- le tre province con il reddito più elevato sono quelle in cui si registrano, in progressione inversa, le cifre più basse di spesa pro capite destinata al gioco (Biella, Cuneo, Vercelli);
- le tre province in cui si spende maggiormente per i giochi, in due casi su tre, sono quelle in cui si registra il livello più basso di reddito medio disponibile;
- le tre province in cui si spende di più nel gioco (Verbania, Alessandria, Novara) confinano con la Lombardia.

# Gioco illecito in Piemonte

## *Le principali operazioni antimafia sul gioco:*

- Nel **1993**, l'**operazione "Betulla"** smaschera un giro di bische, traffico di droga e armi, di infiltrazioni nel mondo politico nella zona di Domodossola;
- nel **1994** avviene il **primo sequestro di videopoker** a Torino;
- nel **1998**, con l'**operazione Cartagine**, vengono condannati in primo grado i boss calabresi Ursini, Belfiore, De Pace e Saffiotti, che gestivano contrabbando, usura, gioco d'azzardo, traffico di stupefacenti, estorsioni ed omicidi;
- nel **2002**, l'**operazione "Poker"**, da cui emerge l'alleanza Crea, Lo Surdo, Argirò, Candido, cugino dei Crea, per convincere – pena minacce, bombe, violenze - i proprietari di bar e locali pubblici ad installare i videopoker dei fratelli Cappiello;
- nel **2009**, l'**operazione "Gioco Duro"** rivela, sempre a Torino, il monopolio – a suon di bombe - per la gestione delle bische Billard Top, Hermitage, Blu notte ed Euro 5 da parte dei giovani rampolli delle famiglie Crea e Belfiore – l'esito del processo porta tuttavia all'assoluzione degli imputati nell'aprile 2010 per mancata sussistenza del reato di cui al 416 e 416 bis;
- nel maggio 2011 i carabinieri scoprono un deposito per slot machines clonate sito in Rivoli, controllato dai Magnis;
- maggio 2011, **operazione "Tretre"**, condotta dalla

Guardia di Finanza di Verbania ed Omegna, che scopre un giro di truffa ed evasione attraverso slot machines e videopoker illegali truccati (vengono sequestrati 109 apparecchi, e 70.000 euro tra assegni e contanti, mentre si stimano circa 29 milioni di euro evasi);

- di lì a poco, nel giugno **2011**, l'**operazione "Minotauro"** chiude il cerchio delle bische gestite dalla criminalità organizzata fino al 2009, con Il Pivello Sportivo di Leinì e il Circolo Abba di Torino, dove si giocava a poker texano. L'indagine mette in evidenza tre punti elementi:

1. lo scopo principale del controllo del gioco d'azzardo è stato, ed è attualmente, l'ottenimento – facile e a basso rischio - di cospicue risorse per sostenere i familiari degli affiliati detenuti;
2. nella fase più recente, le mafie hanno ridotto (ma non abbandonato) la gestione delle bische e del totonero – e prima ancora dei videopoker-, che provocava non pochi conflitti tra cosche in ordine alla ripartizione dei proventi, per rivolgersi prevalentemente al nuovo e fiorente mercato dell'installazione di newslot nei bar e nei circoli;
3. il controllo del mercato delle newslot viene attuato con una nuova forma di accordo: la spartizione del territorio fra cosche, che stipulano un "sodalizio criminale" in cui non sono ammessi concorrenti. Per ottenere le concessioni è dunque necessario chiedere l'autorizzazione della cosca di riferimento sul territorio;
4. scopo non secondario del controllo del gioco d'azzardo, ad ogni livello, è il riciclaggio dei proventi illeciti.

Non a caso, varie operazioni svolte dalla Guardia di Finanza hanno dimostrato quanto sia inquinato dall'attività di gruppi della criminalità organizzata il mercato degli apparecchi di intrattenimento mediante l'installazione di apparecchi manomessi, l'abusiva erogazione di prestiti a giocatori in difficoltà - anche con l'applicazione di tassi usurari-, la realizzazione di vere e proprie forme di riciclaggio, anche attraverso l'acquisto di tagliandi vincenti di Lotto e Superenalotto dai vincitori<sup>43</sup>.

---

43 Relazione VI Comitato della Commissione Parlamentare Antimafia, op. cit., p. 35.

# X. Il riciclaggio: come si mescolano legale e illegale

Il fenomeno del riciclaggio, secondo Ranieri Razzante, consiste nell’*utilizzo di sistemi ed operazioni lecite (finanziarie, commerciali, societarie) per impiegare ricchezze provenienti da delitto. Elementi essenziali sono la presenza di un terzo rispetto a colui che ha commesso il delitto a monte, che si presti a porre in essere operazioni lecite con il denaro sporco; ovviamente questo “terzo riciclatore” dovrà essere una persona al di sopra di ogni sospetto. Il reato è talmente particolare che si realizza con un semplice deposito in banca, senza che quest’ultimo dia necessariamente un rendimento al depositante*<sup>44</sup>.

Riciclare dunque significa ripulire una somma di denaro della sua origine delittuosa, mediante il reimpiego di tale somma in altra attività di tipo finanziario o commerciale. Nel riciclaggio l’elemento più importante è il “posizionamento sul mercato di beni illeciti, senza che nessuno se ne accorga”<sup>45</sup>, quindi la “ripulitura” di un capitale. Importa molto meno, nel passaggio

---

44 “Più giochi più lavi: profumo di pulito by mafia spa”, intervista al prof. Razzante a cura dell’Osservatorio, 19 settembre 2011.

45 Razzante R., “La regolamentazione antiriciclaggio in Italia”, II ed., Giappichelli, Torino 2011, p. 4.

al reinvestimento (laddove presente), il conseguimento di un'eventuale perdita, che ad ogni modo sarebbe marginale rispetto al profitto conseguito con l'illecito. Inoltre, il riciclaggio è un fenomeno che riguarda tanto i mafiosi quanto soggetti che generalmente non operano attività criminose, ma che occasionalmente necessitano di occultare denaro proveniente per esempio da tangenti, non "giustificabile" dal punto di vista fiscale. Pertanto diventa una frontiera interessante non solo per combattere le mafie, ma anche per combattere la corruzione. Il settore dei giochi è uno dei vari ambiti in cui è forte la presenza di capitali illeciti reinvestiti.

Si ricicla in vari modi:

- aprendo una sala giochi (o un punto affiliato a una catena di sale giochi) o un centro scommesse con denaro di provenienza illecita, così occultato;
- cambiando denaro in *fiches* e viceversa presso i Casinò, per mano di una o più persone, per piccoli importi in diversi momenti;
- riscuotendo immediatamente, in contanti di provenienza illecita, la vincita derivante da un tagliando Gratta e Vinci o Superenalotto in cambio del tagliando stesso, che viene poi riscosso legalmente dal riciclatore;
- gestendo le puntate di scommesse calcistiche e non solo con denaro di provenienza illecita – talvolta con somme fuori dalla norma che dovrebbero essere meglio monitorate e registrate per segnalare preventivamente delle anomalie;
- giocando on-line, favorendo movimentazioni di denaro

poco tracciabili e poco controllabili per la tipologia dei flussi ( fatti di denaro “virtuale”), anche perché la sede delle società che gestiscono i giochi online sovente sono collocate all'estero o addirittura in paradisi fiscali.

I fattori che consentono a questo fenomeno di proliferare sono essenzialmente due: la globalizzazione, che consente maggiori possibilità di movimento e collocazione ai flussi di denaro, e la persistenza di forti segmentazioni e disomogeneità nelle legislazioni antiriciclaggio dei diversi Paesi<sup>46</sup>, non a caso gli stessi fattori che hanno consentito l'espansione delle mafie - e dei relativi affari - in tutto il mondo.

### **Un'indagine recente**

Nel febbraio 2010, è stata condotta un'indagine dal Nucleo di Polizia Tributaria di Cuneo, che ha rilevato la segnalazione dell'anomalo comportamento di un soggetto che, dopo essersi recato in più occasioni al Casinò di Saint-Vincent, ed aver cambiato in fiches di alcuni assegni di valore rilevante, non partecipava ad alcun gioco. Dopo qualche tempo, tale soggetto era tornato al Casinò per cambiare lo stesso numero di *fiches* in denaro contante, per poi allontanarsi repentinamente dalla sala da gioco. Le indagini hanno consentito di accertare che gli assegni portati per il cambio alla casa da gioco provenivano da un conto corrente intestato ad una società con sede in provincia di Torino, coinvolta in una rilevante frode in materia di I.V.A. comunitaria, perpetrata nel settore del commercio all'ingrosso di materiale informatico e che, di conseguenza, tutte le

---

46 Razzante R., op. cit., p. 8

somme transitate su quel conto erano frutto di evasione fiscale. Le somme di denaro riciclate sono state quantificate in oltre 500 mila euro, ricostruendo ben 14 “visite” al Casinò di Saint-Vincent ed altre presso il Casinò di Sanremo<sup>47</sup>.

### **Le operazioni sospette**

Senza addentrarci troppo nella configurazione del reato e nei meandri tecnici della disciplina, è bene riportare alcuni dati interessanti che riguardano la regione Piemonte su tale materia. Secondo l'Unità di Informazione Finanziaria (UIF), organo collegato alla Banca d'Italia che raccoglie le segnalazioni di operazioni sospette (e ritenute fondate) nelle transazioni finanziarie da parte dei “soggetti obbligati” (ovvero i professionisti che operano come intermediari finanziari, per esempio le banche, le società di revisione, gli studi commerciali), nel Nord Italia si concentra la maggioranza assoluta delle segnalazioni con il 54,93%, mentre al Centro avviene il 24,37% delle stesse, al Sud il 15,85% e alle Isole il 4,85%<sup>48</sup>.

---

47 Relazione VI Comitato..., cit., p. 31

48 Idem, p. 173

Ecco invece il dettaglio sul Piemonte delle segnalazioni sospette:

***Piemonte, ripartizione per Province, anno 2010***  
***SOS di riciclaggio da intermediari finanziari***

<b>Provincia</b>	<b>I semestre 2010</b>	<b>II semestre 2010</b>
Alessandria	139	174
Asti	26	71
Biella	97	229
Cuneo	91	168
Novara	72	69
Torino	529	1228
Verbania	18	25
Vercelli	29	65
Totale	1001	2029

*(fonte: Bollettino UIF, secondo semestre 2010)*

Quel che emerge è difficilmente collegabile con le classifiche redditi-gioco precedenti. Un elemento evidente è il raddoppio medio delle segnalazioni nel secondo semestre, salvo nella provincia di Novara, dove sostanzialmente i numeri restano gli stessi. Nella Provincia di Torino si registrano la metà delle segnalazioni dell'intera regione, mentre le province di Biella e Cuneo (dopo quella di Alessandria) si fanno notare per un numero non indifferente di segnalazioni di operazioni di sospetto riciclaggio.

L'attività di riciclaggio consente dunque di reimmettere nel circuito legale il denaro che proviene da estorsione ed usura.



# XI. Il gioco d'azzardo patologico

## **Cos'è il GAP (gioco d'azzardo patologico)**

Quando l'impulso a giocare si fa persistente, e diventa difficile porvi dei limiti, il gioco d'azzardo si definisce patologico, ossia diventa una vera e propria malattia. I sintomi sono: pensiero costante al gioco; necessità di aumentare il livello delle puntate per provare senso di ebbrezza, anche se non ce lo si può permettere, inseguendo la vincita nonostante le perdite subite; fallimento dei tentativi di controllare l'impulso da gioco; irritabilità, irrequietezza, ansia, depressione, graduale incapacità di stare con gli altri; bisogno di giocare per fuggire dai problemi; propensione a raccontare bugie alle persone care e ai medici per nascondere l'ossessione da gioco, col rischio di perdere affetti importanti; facilità nel commettere azioni illegali per procurarsi il denaro necessario per giocare o nell'affidarsi ad estranei per colmare questa necessità; diminuzione della resa nel lavoro e/o nello studio; sintomi fisici di stress da gioco quali dolori allo stomaco, ulcere, coliti, ipertensione, malattie cardiache, insonnia, perdita dell'appetito, emicranie.

Secondo l'OMS il GAP colpisce il 3% della popolazione adulta,

e sempre più anche i giovani. Pur essendo riconosciuto a livello mondiale come una patologia, in Italia non è ancora così, anche se il governo Monti sembra orientato a recepire tale definizione. L'American Psychiatric Association (APA) nel 1980 introdusse il concetto di dipendenza da gioco d'azzardo nell'ambito del DSM III (Diagnostic and Statistical Mental Disorders), inquadrandolo come disturbo psichiatrico nella sezione "Disturbi del controllo degli impulsi". Il GAP viene ricompreso inoltre tra le "New Addiction" (nuove dipendenze, tra cui compaiono anche Sexual Addiction, Internet Addiction, Compulsive Shopping), dovute a disturbi comportamentali (Behavioural Addiction) e non a sostanze specifiche (Chemical Addiction).

### **Il GAP in Piemonte**

Nel Piano Sanitario 2007-2010 della Regione Piemonte, il GAP veniva segnalato per la prima volta come dipendenza patologica da comportamenti dall'impatto sociale, economico e sulla salute. L'ente decise di stanziare, all'avvio del progetto (2007), 100.000 euro. Il 21 dicembre 2007, inoltre, fu siglato un Accordo di collaborazione tra il Ministero della Salute (Direzione Generale della Prevenzione Sanitaria) e la Regione Piemonte (Direzione Regionale Sanità) per la stesura di un progetto nazionale in tema di Dipendenze Comportamentali.

Nel 2008 la Regione Piemonte, con l'Assessorato regionale alla Tutela della Salute e Sanità, istituì un gruppo di lavoro regionale sul GAP (Gioco d'azzardo patologico), composto da 13 esperti tra psicologi, medici ed educatori operanti presso i Sert

delle ASL piemontesi, coordinati dal dott. Remo Angelino. In quell'occasione la Regione Piemonte ribadiva anche l'impegno a sviluppare ed implementare la rete di servizi sul GAP (si veda la Determinazione n. 120 del 10 marzo 2008). Tra gli obiettivi generali previsti in tale determinazione, si chiede di "migliorare il quadro conoscitivo regionale rispetto alle caratteristiche del fenomeno", "favorire l'accesso delle persone con queste patologie nella rete dei servizi, agganciando le persone che non afferiscono ai servizi (riduzione del sommerso)", "attivare collaborazioni con le istituzioni che, a vario livello, si occupano del "GAP" (Enti Locali, Forze dell'Ordine, Associazioni di categoria, Associazioni di mutuo aiuto, ecc.)". E' lo stesso gruppo di lavoro a riprendere questi obiettivi, integrandoli con altri, soprattutto nell'ottica di fare informazione, sensibilizzazione e prevenzione, grazie anche al confronto con altre realtà locali e nazionali. In questo senso, e tra le altre iniziative, nel 2010 si è svolto il GAP Tour.

### **Quanto incide il fenomeno sulla popolazione piemontese?**

Scrive Elsa Marcaccini<sup>49</sup>: *“Sebbene non esistano dati precisi sulla situazione italiana, e su quella piemontese in particolare, le stime di prevalenza disponibili (D.S.M. IV) indicano una percentuale tra l'1 e il 3% della popolazione adulta di giocatori patologici. Tale percentuale appare piuttosto significativa, specie se messa in relazione con i costi sociali che derivano dalle forme patologiche di gioco d'azzardo, non solo nell'area delle relazioni sociali e familiari*

---

49 Marcaccini E., "Riflessioni su un'esperienza di trattamento del GAP in un Servizio Sanitario Territoriale", in "A e R - Abilitazione e Riabilitazione", anno XX, n. 1-2/2011, pp. 47-60.

*(crisi economiche, separazioni, divorzi, problemi nella gestione dei figli), ma anche in quella sanitaria (crisi depressive, rischio di atti anticonsevativi, sintomi stress-related) e legale (frodi, furti, episodi di microcriminalità, riciclaggio di denaro, usura)”.*

Inoltre, secondo i dati dell'Osservatorio Epidemiologico Regionale risulta che *“la casistica in carico, escludendo i casi di comorbilità già in carico ai Ser.T., è passata da 166 casi del 2005 a 550 del 2009, fino a 820 nel 2010, con un forte incremento degli accessi”.*

### **Il Giocatore piemontese**

Un'indagine del coordinamento dei Sert piemontesi, condotta tra il 1 gennaio 2006 e il 31 dicembre 2007, riportava il profilo del giocatore patologico piemontese. Le ASL che hanno partecipato attivamente alla ricerca sono state 12, per un totale di 269 questionari validi su 278 raccolti. Il campione di giocatori patologici afferenti ai Servizi del Piemonte è composto per l'86% da uomini e per il 14% da donne. La fascia d'età più rappresentata è quella dei 40-49enni (37% del campione), dato significativo rispetto alla popolazione piemontese in cui la rappresentatività di questa fascia di età è circa del 16% (dati Istat 2004). Gli sposati e/o conviventi sono circa il 52%, i single il 27%, i vedovi il 2,6, mentre la percentuale dei separati/divorziati corrisponde al 18,5% del campione.

Pur risalendo questi dati ad alcuni anni fa, e non essendoci rielaborazioni più recenti, abbiamo ritenuto utile riportarli in quanto forniscono alcune informazioni interessanti sul tipo di popolazione maggiormente affetto da dipendenze di questo tipo:

- Genere: 86% uomini, 14% donne (di cui spesso alcol dipendenti: 75% uomini; 25% donne; o tossicodipendenti (83% uomini, 17% donne);
- Età: 37% fra i 40 e 49 anni; 24% fra i 30 e 39 anni; 16% fra i 50 e 59 anni; 14% ultrasessantenni;
- Stato civile: 52% sposato o convivente; 27% single; 18% separato o divorziato; 3% vedovo;
- Titolo di studio: 55% in possesso di licenza media inferiore; 29% di licenza media superiore; 12% di licenza elementare/ nessun titolo di studio; 4% di laurea;
- Condizione lavorativa: 74% occupato; 13% pensionato/ invalido; 10% disoccupato; 2% casalinga; 1% studente.

Il tipo di gioco che va per la maggiore sono le Slot machines, che superano di gran lunga – si va quasi al raddoppio - un blocco quasi omogeneo di dipendenze da lotterie istantanee, lotto, casinò, scommesse sportive, ecc.

Lo studio riporta anche una serie di tabelle in cui si incrociano settori di gioco con età, condizione lavorativa e titolo di studio, ed è reperibile sia sul sito dei Sert piemontesi [www.giocopatologicopiemonte.it](http://www.giocopatologicopiemonte.it), sia su quello dell'osservatorio di Libera ([azzardo.liberapiemonte.it](http://azzardo.liberapiemonte.it), nella sezione “Studi e ricerche”). Interessante è il dato sulle abitudini di gioco: il 90% dei giocatori patologici gioca da solo, mentre solo il 10% con altre persone. Inoltre, il 74% di questi ha chiesto prestiti per giocare: nel 29% dei casi ad amici, nel 28% dei casi a familiari, nel 26% a finanziarie, nell'8% ad usurai, un altro 8% a gestori di locali.

**Come viene trattato un giocatore?**

Generalmente, quando un giocatore patologico si rivolge al Sert per essere curato, interviene un'equipe di professionisti, composta da differenti figure (psicologi, infermieri, medici, assistenti sociali, educatori) che inquadrano la specificità del caso e stabiliscono il tipo di trattamento e di consulenza (per la riabilitazione) necessari. Nello studio si precisa che le terapie, quando riguardano soggetti aventi in carico una famiglia (46% dei casi), coinvolgono non solo il giocatore patologico ma tutto il nucleo familiare o la coppia. Il 54% degli utenti, inoltre, resta in trattamento per oltre sei mesi.

L'invio a gruppi di mutuo aiuto, come Giocatori Anonimi, viene proposto quando i pazienti presentano situazioni di "marcato isolamento sociale" e "scarse capacità elaborative". In tal modo si vuole favorire "l'acquisizione di competenze sociali e di migliorare la gestione degli aspetti concreti relativi al rapporto con il gioco"<sup>50</sup>. I casi di soggetti vittime di usura risultano poco numerosi (ne vengono segnalati 1-2 per ambulatorio), ma resta un problema comune l'indebitamento con le finanziarie. Molti giocatori hanno numerosi prestiti legali con banche e finanziarie, che arrivano a coprire l'intero stipendio. Con quanti si trovano in situazioni di forte sovraindebitamento, si cerca di mettere in atto una razionalizzazione dei debiti, affidandosi eventualmente ad un consulente finanziario. Le vittime di usura vengono inviate ad una consulenza legale o a centri specifici, e in alcuni casi si procede alla richiesta di un amministratore di sostegno, istituto che permette di ridurre il rischio di reiterare altri debiti e tutela maggiormente il soggetto.

---

50 Marcaccini E., op. cit., pp. 47-60.

## I costi sanitari nel 2011

Per quanto riguarda il calcolo dei costi sociali, a partire da quelli sanitari, sostenuti dallo Stato per curare chi si ammala di gioco, la nostra ricerca ha visto rispondere il 36,36% dei Sert piemontesi (12/33), ossia: Acqui Terme, Alessandria, Asti - Nizza Monferrato, To4 Ciriè, Cossato (BI), To5 Nichelino, To3 Lucignolo – Rivoli, To3 Torre Pellice, To3 Giaveno (comprendente anche Orbassano e Beinasco), To3 Collegno, Distretto 3, Verbania Cusio Ossola.

I dati richiesti (inizialmente numerosi, poi ridotti a causa delle difficoltà nell'ottenimento delle risposte) riguardano: numero e tipologia del personale impiegato nel Sert e dedicato al GAP (gioco d'azzardo patologico), ore dedicate settimanalmente da ciascuno, numero dei pazienti trattati nell'anno 2011 (361 in totale).

Premesso che il calcolo rappresenta una stima per difetto, ottenuta moltiplicando il costo lordo orario del professionista (secondo il tariffario regionale sanitario aggiornato al 2009<sup>51</sup>) per le ore settimanali e poi annuali (su 50 settimane), il costo sanitario dedicato al GAP in Piemonte, escludendo i costi di ribaltamento delle strutture, attrezzature e materiali utilizzati, e facendo una media laddove non vengono specificate le tipologie di operatori coinvolti, si attesta intorno ai 630.000 euro per il 2011. Se, a titolo indicativo, si proiettasse il campione sul 100%, la stima relativa ai Sert della regione Piemonte si attesterebbe poco al di sotto di 1.800.000 euro, esclusi i costi di ribaltamento.

---

51 Secondo il tariffario, il costo lordo orario di un medico è di 48 euro, per lo psicologo di 44 euro, per l'educatore professionale e l'assistente sociale 22 euro, così come per l'infermiere.



# XII. Una nuova normativa nazionale: utopia o realtà?

Da quanto esaminato fino a questo punto, ciò che appare come sempre più urgente è modificare il quadro normativo relativo al settore del gioco d'azzardo, con **linee guida chiare ed efficaci**, per arginare le derive sociali, psicologiche ed economiche causate dal dilagare di questo fenomeno nella società italiana. Tra i punti più urgenti vi sono: **tracciabilità dei flussi di gioco e antiriciclaggio, trasparenza nelle concessioni e lotta all'evasione, stop alla pubblicità ingannevole, garanzia di un'informazione diffusa e di una cultura della prevenzione, a partire dalle scuole, inserimento del gioco d'azzardo patologico (GAP) nei LEA (livelli essenziali di assistenza), cura e prevenzione sostenute dalla sanità regionale**, utilizzando una percentuale dei proventi ottenuti dal Fisco con il gioco.

Sono state diverse le iniziative su questo fronte.

Libera, nel dossier Azzardopoli del gennaio 2012, ha fatto proprie le proposte avanzate dall'Alea (Associazione per lo studio del gioco d'azzardo e dei comportamenti a rischio) e dal CONAGGA (Coordinamento Nazionale Gruppi per Giocatori d'azzardo)

al Governo e al Parlamento nel dicembre 2010, per far sì che si consideri la materia dei giochi non solo da un punto di vista economico ma anche sociale, con i relativi costi che finiscono per gravare sullo stato, quindi sui cittadini.

Tra le richieste presentate vi sono quelle di: definire e approvare una legge quadro sul gioco d'azzardo – o un Testo Unico, come propone il CNEL -, affinché lo Stato recuperi il governo e la programmazione politica sulle attività di gioco d'azzardo, così riconducendo il ruolo e le competenze dell'Amministrazione Autonoma dei Monopoli nell'ambito di gestione e controllo; limitare i messaggi pubblicitari e di marketing sul gioco d'azzardo, garantendo forme di reale e corretta informazione per il pubblico, anche attraverso l'adozione di specifici codici di autoregolamentazione; destinare il 5% degli introiti da gioco (come avviene in Svizzera) e il 5% dei premi non riscossi ad attività di ricerca/prevenzione/cura sul tema del gioco d'azzardo; promuovere iniziative di sensibilizzazione, informazione e formazione; recepire l'indicazione dell'Organizzazione Mondiale della Sanità, che vede nel gioco d'azzardo compulsivo una forma morbosa chiaramente identificata e che, in assenza di misure idonee d'informazione e prevenzione, può rappresentare, a causa della sua diffusione, un'autentica malattia sociale; consentire ai giocatori d'azzardo patologici e ai loro familiari il diritto alla cura, parificando ciò che già vige nel campo delle dipendenze anche a questo tipo di patologia; realizzare iniziative sperimentali di prevenzione del gioco d'azzardo tra i giovani e di trattamento e cura per chi risulta già dipendente dal gioco.

Libera, infine, sollecita l'elaborazione di norme tese a rafforzare e rendere più efficaci le sanzioni previste dall'art. 718 del Codice penale sullo stesso gioco d'azzardo (che prevede l'arresto fino al massimo di 1 anno e un'ammenda non superiore ai 206 euro) e dall'art. 723 del Codice penale sul gioco non d'azzardo senza autorizzazioni (che prevede un'ammenda da euro 5 a euro 103).

Per quanto riguarda, invece, la prevenzione e il contrasto dei fenomeni d'illegalità nel mercato dei giochi, potrebbero confluire nella citata legge quadro le norme contenute in due disegni di legge:

a) il disegno di legge 2484 del 6 dicembre 2010 (primo firmatario il senatore Luigi Li Gotti), relativo alla modifica dell'art. 88 del Testo unico delle leggi di Pubblica sicurezza, che subordina la concessione di licenze a società estere che organizzano e gestiscono scommesse in Italia ai controlli sulle persone degli amministratori, dei bilanci e delle rendicontazioni contabili, per scoraggiare e prevenire fenomeni di riciclaggio;

b) il disegno di legge 2714 del 4 maggio 2011 (primo firmatario il senatore Raffaele Lauro), che prevede "Misure urgenti sul gioco d'azzardo per la tutela dei minori, sul divieto di pubblicità ingannevole, sul riciclaggio e la trasparenza dei flussi finanziari in materia di scommesse" e, in particolare: l'inasprimento delle sanzioni amministrative pecuniarie (fino a 20mila euro e chiusura fino a 30 giorni dell'esercizio) per chi viola il divieto di gioco di minori; l'inasprimento delle sanzioni in funzione antiriciclaggio previste dal decreto 231 per chi gestisce attività di gioco senza autorizzazioni; la previsione di conti correnti dedicati

per concorsi pronostici e scommesse; il registro scommesse e requisiti più stringenti per chi gestisce locali e attività di gioco pubblico.

Oltre a questi due disegni di legge, dall'inizio del 2012 ci si sta mobilitando su più fronti.

Un gruppo di deputati bipartisan, ad inizio marzo, ha interpellato il **Ministero dell'Economia**, chiedendo di "limitare sensibilmente i messaggi pubblicitari e di marketing rivolti al gioco" e di "promuovere, al contempo, iniziative di sensibilizzazione ai rischi collegati" a un uso non responsabile dei giochi, "per mezzo di massicce campagne informative rivolte all'intera cittadinanza, e da attivarsi in modo capillare nelle scuole". Il **Ministro della Salute** ha annunciato ripetutamente in questi mesi una proposta di legge congiunta con il **Ministero della Cooperazione** e ai **Ministeri dell'Economia e degli Interni**, su pubblicità e ampliamento dei poteri dei Comuni.

Anche **Avviso Pubblico**, la rete dei comuni per la legalità, ha lavorato sul testo presentato di recente in Parlamento grazie all'**on. Garavini (capogruppo PD in Commissione Antimafia)**, che prevede il divieto totale di pubblicità ingannevole, l'uso obbligatorio della tessera sanitaria per giocare alle slot machines – in modo da evitare o ridurre gli accessi dei minori -, la tracciabilità delle vincite, la presenza di requisiti più stringenti per autorizzare i concessionari, il riconoscimento del gioco d'azzardo nei LEA in quanto malattia sociale, la cura della patologia, da finanziare con un prelievo dello 0,1% dei profitti ottenuti dagli operatori, la previsione di sanzioni pecuniarie per mancato rispetto delle

disposizioni previste per aumentare le entrate, l'istituzione presso il Ministero della Salute di un Osservatorio nazionale sulle dipendenze da gioco d'azzardo, l'obbligo per gli esercenti di utilizzare conti correnti dedicati per i concorsi pronostici e le scommesse, l'abbassamento della soglia superata la quale scatta l'obbligo per gli operatori di identificare i clienti (1000 euro, 500 per i giochi online), l'introduzione di un registro delle scommesse e dei concorsi pronostici, dove annotare quotidianamente la raccolta delle giocate e l'ammontare delle vincite, il divieto di ammettere alle gare per le concessioni soggetti condannati per reati di criminalità organizzata o per riciclaggio di denaro, sanzione penale degli esercenti per omessa dichiarazione, evasione tributaria, elevando tutte le sanzioni esistenti relative alle altre ipotesi di esercizio abusivo.

Sul fronte del gioco illecito, l'AAMS sta valutando la possibilità di richiedere l'introduzione dell'uso obbligatorio del lettore di tessere magnetiche su tutti gli apparecchi da gioco, in modo da rendere effettivo il divieto del gioco d'azzardo per minori (in questo modo i dati verrebbero trasmessi a **Sogei** in tempo reale), e di altri dispositivi volti ad arginare le contraffazioni. Non da ultimo, AAMS ha firmato pochi giorni fa un **Protocollo d'intesa** con la **Direzione Nazionale Antimafia**, di durata quinquennale e rinnovabile, avente come oggetto lo scambio di dati, notizie ed informazioni, allo scopo di migliorare l'efficacia delle azioni istituzionali reciproche volte a contrastare o annullare le infiltrazioni mafiose nel mondo del gioco.

### **Le proposte regionali**

Esistono anche diverse proposte presentate da Regioni, Province e Comuni.

Nell'aprile 2012 la Conferenza delle Regioni ha approvato una relazione sul GAP da presentare alla Commissione Affari sociali della Camera nell'ambito dell'indagine conoscitiva relativa agli aspetti sociali e sanitari della dipendenza dal gioco, di cui sono in corso le consultazioni, dove si chiede un quadro normativo di riferimento che definisca il GAP come un problema di salute e ne stabilisca la responsabilità della cura, evitando che le azioni di prevenzione, cura e assistenza alle persone vengano delegate a singole amministrazioni e a singoli professionisti del privato sociale, con conseguenze discriminatorie e di inefficacia.

Purtroppo però esiste un problema, che ha portato al "congelamento" di una serie di ordinanze comunali, e riguarda il conflitto di attribuzione delle competenze legislative in questa materia: in base all'art. 1 del decreto legislativo 14 aprile 1948, n. 496 (Disciplina delle attività di giuoco) «l'organizzazione e l'esercizio di giuochi di abilità e di concorsi pronostici, per i quali si corrisponda una ricompensa di qualsiasi natura e per la cui partecipazione sia richiesto il pagamento di una posta in denaro, sono riservati allo Stato». Il fondamento di questa norma sta nell'art. 43 Cost., secondo il quale «a fini di utilità generale la legge può riservare originariamente allo Stato o ad enti pubblici determinate imprese o categorie di imprese che si riferiscano a servizi pubblici essenziali o a situazioni di monopolio ed abbiano carattere di preminente interesse generale». Quindi, la

competenza è statale per ragioni di ordine pubblico e sicurezza (contrasto e prevenzione del gioco illegale), mentre a livello regionale esistono alcuni spiragli, per esempio in materia di esercizi pubblici, dove si parla di competenza concorrente, mentre a livello comunale l'azione effettiva compete di fatto alle Prefetture<sup>52</sup>.

La Provincia autonoma di Bolzano, nel novembre 2010, ha predisposto il divieto di autorizzare l'apertura di sale da gioco a meno di 300 metri di distanza da istituti scolastici, centri giovanili e strutture operanti in ambito sanitario e socio-assistenziale, nonché il divieto di svolgere qualsiasi attività pubblicitaria connessa all'apertura o all'esercizio di sale gioco e di attrazione. Il Presidente del Consiglio dei Ministri presentò ricorso, ma la Corte Costituzionale dichiarò costituzionalmente legittimo il provvedimento (sentenza n. 300/2011).

La Regione Sardegna, grazie all'iniziativa dell'assessorato alla Salute, sta discutendo una serie di disposizioni volte a promuovere un "accesso consapevole, misurato e responsabile al gioco lecito", nelle diverse forme previste dalla normativa vigente, al fine di prevenire l'insorgere di fenomeni di dipendenza, salvaguardando le fasce di popolazione più deboli e maggiormente vulnerabili, sostenendo l'attività delle associazioni e delle organizzazioni di volontariato impegnate nella presa in carico delle problematiche

<sup>52</sup> "La «ratio storica» della predetta riserva in favore dello Stato risiederebbe nei rilevanti interessi coinvolti nel gioco, quali le esigenze di contrasto della criminalità e, più in generale, di ordine pubblico e di fede pubblica; nonché nella necessità di tutela dei giocatori e di controllo di un fenomeno suscettibile di coinvolgere ingenti quantità di denaro, talvolta di illecita provenienza" (Corte Costituzionale, sentenza n. 300/2011).

correlate al gioco, favorendo campagne di sensibilizzazione e informazione per la prevenzione e la cura della dipendenza da gioco.

### **Verso una legge piemontese?**

Anche in Piemonte si muove qualche iniziativa: in Consiglio regionale è stata di recente presentata da Roberto Placido, una mozione (modifica della legge regionale 38/06) volta ad impedire l'apertura di sale gioco in prossimità delle scuole.

Nel 2010, lo stesso organo approvò una proposta di legge destinata al Parlamento (n. 76 del 6 dicembre), con cui ottenere una modifica dell'articolo 110 del regio decreto 18 giugno 1931 n. 773 TULPS, per vietare l'installazione delle slot machines nei locali pubblici, proposta ad oggi mai discussa.

Come Libera a livello regionale e come Osservatorio sul gioco d'azzardo abbiamo proposto la creazione di un coordinamento regionale tra tutte le realtà che si occupano di questo problema e che si faccia portavoce di una proposta di legge regionale o che sia di supporto a quella già proposta.

Il coordinamento ha individuato quali punti essenziali e potenzialmente raggiungibili quelli:

- di incrementare l'aspetto preventivo, attraverso percorsi educativi nelle scuole;
- di diminuire o vietare la pubblicità locale relativa ai luoghi di gioco;
- di aiutare a ridurre l'offerta, soprattutto vicino a luoghi

sensibili quali scuole o circoli giovanili;

- di proporre una campagna che contraddistingua quei negozi che decidono di non installare le macchinette, rinunciando agli introiti che ne derivano, volta a disincentivare il gioco d'azzardo.

L'impressione è che sia pressante l'influenza della lobby parlamentare sul gioco d'azzardo legale, con numerosi conflitti d'interesse.

Libera si sta impegnando, a livello nazionale e regionale, insieme ad altre realtà che si occupano del fenomeno da diversi punti di vista, a pungolare le istituzioni preposte per individuare i provvedimenti più efficaci da inserire nella legge-quadro, unica strada per invertire la tendenza. Il 14 giugno 2012 è stata presentata la campagna "Mettiamoci in gioco" con cui si fa esplicita richiesta di una legge adeguata in materia.

### **Nasce la campagna "Mettiamoci in gioco" contro i rischi del gioco d'azzardo**

*Presentata a Roma, è promossa da Istituzioni, organizzazioni di terzo settore, sindacati, associazioni di consumatori.*

*Avanzate cinque proposte*

*Roma, 14 giugno 2012*

In Italia crescono i fatturati del gioco d'azzardo, ma anche i costi sanitari, sociali, relazionali e legali della sua diffusione. Per questo organizzazioni di vario genere hanno dato vita a “Mettiamoci in gioco”, campagna nazionale contro i rischi del gioco d'azzardo, presentata a Roma presso la sede della Federazione Nazionale Stampa Italiana.

La campagna è promossa da: ACLI, ARCI, AUSER, Avviso Pubblico, CNCA, CONAGGA, Federconsumatori, Federserd, FICT, Gruppo Abele, InterCea, Libera, Uisp.

Con 80 miliardi di euro di fatturato annuo, l'industria del gioco d'azzardo è diventata una delle più importanti del paese. Lotterie, slot machine, poker, scommesse e giochi d'azzardo di diversa natura hanno inondato il mercato a ritmi sempre più frenetici. Il risultato di questo sforzo ingente, anche in termini di marketing e pubblicità, è stata la notevole crescita dei giocatori, che coinvolge ogni gruppo sociale, compresi pensionati, casalinghe, giovani. L'Italia è il primo paese al mondo per spesa pro-capite dedicata al gioco. Secondo alcune ricerche il 2.2% della popolazione adulta italiana risulta essere a rischio per il gioco d'azzardo se non addirittura “vittima” di una patologia.

Una situazione favorita anche da molti conflitti di interesse, a partire dal fatto che lo Stato stesso affida al Ministero del Tesoro e delle Finanze – fruitore di cospicue entrate economiche provenienti dal mercato dell'azzardo – il ruolo di tutelare i

cittadini dai problemi sociali e sanitari correlati alle dipendenze patologiche indotte dalla progressiva espansione del settore. Una funzione che, dunque, dovrebbe essere svolta da una diversa Autorità di pari livello.

Anche le mafie hanno fiutato l'affare, come testimoniato dalla Relazione della Commissione parlamentare antimafia del 2011, da molte inchieste della magistratura e dal rapporto di Libera "Azzardopoli": il business del gioco d'azzardo costituisce un interesse specifico di infiltrazione delle grandi organizzazioni criminali e l'espansione del gioco d'azzardo legale non contiene, ma alimenta il gioco d'azzardo illegale. Senza contare il nesso tra gioco d'azzardo e usura, più volte sottolineato dalle fondazioni antiusura.

A fronte di una situazione sempre più preoccupante, Istituzioni, organizzazioni di terzo settore, sindacati gruppi di giocatori patologici in trattamento, associazioni di consumatori lanciano la campagna "Mettiamoci in gioco" con l'intento di limitare la crescita forsennata del gioco d'azzardo, aumentare le tutele per la collettività e i giocatori, favorire gli interventi a favore dei giocatori "patologici".

In particolare la campagna chiede di:

1. Porre un freno, da parte dello Stato, al modello di "liberalizzazione controllata" del gioco d'azzardo in Italia, che

si è progressivamente trasformato in insidiosa “deregulation”, come testimonia l’abnorme espansione delle proposte di giochi in ogni comune d’Italia. Nel frattempo si chiede una moratoria rispetto all’immissione di nuovi giochi, sia per quantità che per qualità, e la rinuncia ad ampliare ulteriormente la raccolta e i ricavi derivanti dall’azzardo, anche nel caso di nuove emergenze nazionali che richiedono l’immediato introito di risorse.

2. Restituire un potere decisionale alle comunità locali, ora espropriate di ogni funzione di “governo” del fenomeno: i sindaci non possono intervenire sulle licenze, perché totalmente scavalcate dall’attuale legge dello Stato.

3. Impedire la pubblicità del gioco d’azzardo con appositi divieti, non diversamente da quanto avviene per il tabacco. Pur consapevoli della normativa europea in merito, i promotori ritengono che gli Stati nazionali debbano riaprire il confronto sull’intera questione all’interno della Commissione e nello stesso Parlamento di Strasburgo.

4. Inserire il gioco d’azzardo patologico all’interno dei Livelli Essenziali di Assistenza previsti per i servizi sanitari, con una normativa volta a equiparare il diritto alle cure e l’accesso gratuito e diretto ai servizi già garantiti nelle altre forme di dipendenza patologica. Al fine di rendere sostenibili i costi di tale equiparazione si propone di devolvere l’1% del fatturato complessivo sul gioco alla riparazione dei danni direttamente

o indirettamente provocati dall'espansione del fenomeno. Le risorse da reperire potrebbero essere così ripartite: per un terzo dalla riduzione delle vincite, per un altro terzo dagli introiti fiscali dello Stato, per il rimanente terzo dai profitti dei concessionari e gestori.

5. Costituire un tavolo di confronto con le associazioni e i servizi impegnati nel settore, al fine di definire i criteri e le iniziative di una corretta ed efficace campagna di educazione al gioco e di prevenzione dei rischi indotti dal gioco d'azzardo. Nello stesso tempo, si chiede la chiusura definitiva della campagna "Giovani e Gioco" realizzata nelle scuole dai Monopoli di Stato, di cui è stata segnalata da più parti la discutibile impostazione.



# APPENDICE I

## Schede per provincia inerenti la raccolta Giochi 2010

### Provincia di Torino

Reddito disponibile pro capite	2009	2010				
	19.889,67	19.968,43				
Giochi	Raccolta giochi 2010	spesa pro capite 2010	dati Agicos	Raccolta 2008	Raccolta 2009	dati Agicos arrotondati
	Bingo	76.533.876	35		58.450.000	48.999.000
Supernalotto	130.099.022	59		73.682.000	81.271.000	
Gratta e Vinci e Lotterie	182.812.368	83		254.381.000	350.741.000	
Newslot	1.266.998.326	578				
Scommesse	96.684.934	44				
Ippica	65.276.040	30		189.488.000	217.210.000	Giochi a base ippica e sportiva
Lotto	211.728.618	97		239.861.000	229.787.000	
tot	2.030.113.184	926				
In termini assoluti, Torino è la terza provincia italiana in cui vengono spesi più soldi per newslot, dopo Milano (2.931.319.497) e Roma (2.129.925.026)						

+

### Provincia di Verbania

Reddito disponibile pro capite	2009	2010				
	18.147,94	18.266,53				
Giochi	Raccolta giochi 2010	spesa pro capite 2010	dati Agicos	Raccolta 2008	Raccolta 2009	dati Agicos arrotondati
	Bingo	25.999.518	161		294.649.000	259.291.000
Supernalotto	9.860.806	61		11.078.000	14.327.000	
Gratta e Vinci e Lotterie	26.016.765	162		22.992.000	24.514.000	
Newslot	102.740.812	639				dato regionale aggregato
Scommesse	2.315.510	14				
Ippica	2.056.998	13		170.646.000	188.018.000	
Lotto	17.438.146	109		18.156.000	15.985.000	
tot	186.328.555	1159				
Verbania è la provincia italiana in cui si spende maggiormente, considerando la spesa media pro capite, nel gioco del Bingo						

## Provincia di Biella

Reddito disponibile pro capite	2009	2010				
	21.666,43	22.089,85				
Giochi	Raccolta giochi 2010	spesa pro capite	dati Agicos	Raccolta 2008	Raccolta 2009	dati Agicos arrotondati
Bingo						
Superenalotto	8.435.834	45		10.086	14.297	
Gratta e Vinci e Lotterie	20.947.613	111		17.198.000	17.035	
Newslot	72.418.342	384				
Scommesse	2.161.239	11				
Ippica	3.019.099	16		4.913.000	5.745.000	
Lotto	15.226.033	81		16.040.000	14.288.000	
tot	122.208.160	648				

Mancano le sale bingo; la provincia con il maggior reddito disponibile pro capite e la minore spesa assoluta e relativa nei giochi

## Provincia di Cuneo

Reddito disponibile pro capite	2009	2010				
	20.617,86	20.869,58				
Giochi	Raccolta giochi 2010	spesa pro capite	dati Agicos	Raccolta 2008	Raccolta 2009	dati Agicos arrotondati
Bingo	19.091.481	34		14.326.000	11.800.000	
Superenalotto	22.917.227	40		17.829.000	24.076.000	
Gratta e Vinci e Lotterie	57.600.834	102		52.034.000	56.712.000	
Newslot	259.214.777	458				
Scommesse	9.681.368	17				
Ippica	3.884.162	7		83.571.000	99.015.000	
Lotto	38.152.180	67		40.096.000	35.633.000	
tot	410.542.029	725				

## Provincia di Vercelli

Reddito disponibile pro capite	2009	2010				
	20.200,99	20.613,71				
Giochi	Raccolta giochi 2010	spesa pro capite	dati Agicos	Raccolta 2008	Raccolta 2009	dati Agicos arrotondati
Bingo						
Superenalotto	9.048.112	51		17.829.000	24.074.000	
Gratta e Vinci e Lotterie	25.027.662	141		52.034.000	56.712.000	
Newslot	98.880.764	558				
Scommesse	3.411.840	19				
Ippica	2.674.418	15		507.000	458.000	
Lotto	15.151.619	86		16.085.000	14.440.000	
tot	154.194.415	870				

## Provincia di Novara

Reddito disponibile pro capite	2009	2010				
	18.017,23	18.125,52				
Giochi	Raccolta giochi 2010	spesa pro capite	dati Agicos	Raccolta 2008	Raccolta 2009	dati Agicos arrotondati
Bingo	5.662.021	16		4.166.000	3.365.000	
Superenalotto	18.736.083	53		15.886.000	21.230.000	
Gratta e Vinci e Lotterie	55.441.373	158		37.130.000	30.001.000	
Newslot	197.901.007	564				
Scommesse	10.294.836	29				
Ippica	7.302.016	21		10.672.000	9.922.000	
Lotto	32.214.315	92		34.612.000	31.445.000	
tot	327.551.651	933				

## Provincia di Asti

	2009		2010						
Reddito disponibile pro capite	18.777,30		18.999,11						
<b>Giochi</b>	<b>Raccolta giochi 2010</b>	<b>spesa pro capite</b>	<i>dati Agicos</i>		<b>Raccolta 2008</b>	<b>Raccolta 2009</b>	<i>dati Agicos arrotondati</i>		
Bingo	4.007.762	19			2.571.000	1.811.000			
Superenalotto	8.547.993	40			10.396.000	14.568.000			
Gratta e Vinci e Lotterie	23.596.824	111			22.754.000	26.472.000			
Newslot	121.444.487	572							
Scommesse	6.765.967	32							
Ippica	4.393.132	21			4.645.000	4.150.000			
Lotto	20.474.727	96			26.580.000	29.180.000			
tot	189.230.892	891							

## Provincia di Alessandria

	2009		2010						
Reddito disponibile pro capite	20.215,78		20.405,97						
<b>Giochi</b>	<b>Raccolta giochi 2010</b>	<b>spesa pro capite</b>	<i>dati Agicos</i>		<b>Raccolta 2008</b>	<b>Raccolta 2009</b>	<i>dati Agicos arrotondati</i>		
Bingo	20.367.028	48			16.000.000	13.797.000			
Superenalotto	22.036.502	52			17.453.000	25.415.000			
Gratta e Vinci e Lotterie	72.724.264	172			48.702.000	39.346.000			
Newslot	253.623.840	599							
Scommesse	17.945.681	42							
Ippica	9.527.227	23			53.368.000	69.245.000			
Lotto	39.625.231	94			44.193.000	41.678.000			
tot	435.849.773	1030							



# APPENDICE II

## Le interviste

### **Diana De Martino**

L'Osservatorio di Libera Piemonte ha intervistato la Dott.ssa Diana De Martino, della Procura Nazionale Antimafia, che si è occupata della sezione dedicata al gioco d'azzardo legale ed illegale nella relazione annuale della Direzione Nazionale Antimafia. In particolare le abbiamo chiesto di approfondire alcuni aspetti emersi dalla relazione. 1) Nella relazione della DNA avete dedicato un capitolo all'infiltrazione della criminalità nel gioco legale ed illegale, quanto è diffuso questo fenomeno? C'è omogeneità sul territorio italiano o ci sono zone dove è più accentuato? L'infiltrazione della criminalità organizzata nel settore del gioco è una delle "materie di interesse" individuate dal Procuratore Nazionale Antimafia, a cui è delegato un magistrato della DNA. Già tale individuazione dimostra come il fenomeno sia diffuso e preoccupante. In effetti la penetrazione della criminalità in tale settore è sempre più evidente e va di pari passo con la diffusione del gioco legale. Se infatti con la finanziaria del 2003 venne introdotta una nuova e più permissiva disciplina, con la finalità di rendere competitivo il settore del gioco lecito e di sottrarre "risorse" al gioco illegale, è evidente che la maggiore diffusione del gioco tra la popolazione ha ulteriormente stimolato l'interesse della criminalità

organizzata. Le zone dove maggiormente risulta diffuso il gioco illegale sono la Campania, la Toscana, l'Emilia, la Sicilia, la Puglia. Peraltro deve essere tenuto presente che con la diffusione del gioco clandestino on line non ha ormai grande significato ancorare il fenomeno a realtà territoriali.

2) Con che modalità le organizzazioni criminali si infiltrano e in che tipologie di giochi? La criminalità mafiosa, senza abbandonare le sue tradizionali forme di intervento quali la gestione di bische clandestine, l'organizzazione del toto nero o del lotto clandestino, si è ormai concentrata nei settori più diffusi del gioco, e dunque soprattutto nella gestione e nell'alterazione delle c.d. macchinette, ovvero le diffusissime new-slot e le video-lottery terminal. Come accertato nei procedimenti trattati dalle varie DDA, gruppi criminali di stampo mafioso si sono mossi innanzitutto utilizzando gli strumenti per loro tradizionali, e dunque costringendo gli esercenti – con la forza dell'intimidazione – a noleggiare gli apparecchi dalle ditte vicine al clan. Inoltre hanno anche fatto ricorso, per aumentare gli introiti, alla gestione di apparecchi irregolari, cioè modificati in modo da abbattere – nelle comunicazioni finalizzate al pagamento delle imposte – l'entità delle giocate o addirittura all'installazione di una rete di apparecchi del tutto clandestina, esente dunque da ogni prelievo fiscale. Sovente gli apparecchi sono anche modificati nelle procedure di gioco, così da rendere quasi impossibile la vincita. Estremamente agevole è poi l'inserimento della criminalità organizzata nell'ambito delle scommesse clandestine per via telematica, attraverso

gli internet point. Ed infatti tale forma di scommessa viene esercitata attraverso bookmakers stranieri (privi di ogni autorizzazione da parte di AAMS) con ulteriori difficoltà nello svolgimento dei controlli.

3) Qual è il ruolo dei bookmakers stranieri? L'Amministrazione dei Monopoli rilascia concessione per la raccolta a distanza (on line) delle scommesse a quota fissa su eventi sportivi. Il concessionario autorizzato è responsabile del corretto esercizio del gioco, ed è tenuto a controllare la correttezza dell'attività esercitata nei punti di commercializzazione, provvedendo immediatamente alla risoluzione del contratto in caso di anomalie. Su di lui gravano poi le imposizioni fiscali commisurate al volume della raccolta di scommesse. In realtà sono sempre più diffusi sul territorio punti di scommesse telematiche che figurano come internet point ma che in realtà sono agenzie dedite alla raccolta di scommesse gestite da bookmakers stranieri, privi di ogni autorizzazione da parte di AAMS e di fatto esenti da ogni forma di prelievo fiscale. L'indagine della DDA di Lecce (di cui si è dato conto nella relazione annuale) ha messo in evidenza come molte di tali agenzie siano poi gestite dalla criminalità organizzata.

4) Lo scopo principale delle organizzazioni è quello di riciclare il denaro sporco o è principalmente quello di gestire il mercato del gioco? Fermo restando che il settore del gioco rappresenta uno dei canali di riciclaggio di cui la criminalità continua ad avvalersi, deve essere precisato che i guadagni che il "gioco illecito" assicura

sono talmente elevati da garantire introiti ingentissimi e, oltretutto, a basso rischio. Ed infatti a fronte di relevantissimi introiti economici le sanzioni penali per le varie ipotesi di reato configurabili, e dunque i rischi giudiziari, risultano piuttosto contenute. Il mercato del gioco illegale è dunque divenuto una delle voci più importanti per la criminalità organizzata.

5) Tra le diverse organizzazioni criminali, qual è quella maggiormente dedicata a questo tipo di affari?

Sicuramente l'organizzazione criminale più attiva nel gioco clandestino è la camorra.

### **Ranieri Razzante**

Nell'ambito del lavoro condotto dall'Osservatorio di Libera Piemonte, abbiamo intervistato il Prof. Ranieri Razzante, esperto di antiriciclaggio nel settore antimafia, per capire meglio i meccanismi con cui s'immette nel circuito "legale" il denaro ottenuto con estorsioni e usura. Vorremmo capire in particolare le cause che hanno reso il settore dei giochi d'azzardo legali, in crescita esponenziale negli ultimi anni, la terza "industria" di un Paese in forte crisi come l'Italia. Tra le numerose attività, Razzante è docente di Legislazione Antiriciclaggio presso la Scuola di Polizia tributaria della Guardia di Finanza e docente di Economia degli intermediari finanziari presso l'Università di Firenze, nonché consulente della Commissione Parlamentare Antimafia e membro dell'Os-

servatorio socio economico del CNEL sulla criminalità. Di recente ha pubblicato “La regolamentazione antiriciclaggio in Italia” (II ed., agg. 2011; ed. Giappichelli).

1) Può darci una definizione del reato di riciclaggio e dei suoi elementi essenziali? Si tratta di un reato complesso, costituito da più condotte, sostanzialmente riassumibili nell'utilizzo di sistemi ed operazioni lecite (finanziarie, commerciali, societarie) per impiegare ricchezze provenienti da delitto. Elementi essenziali sono la presenza di un terzo rispetto a colui che ha commesso il delitto a monte, che si presti a porre in essere operazioni lecite con il denaro sporco; ovviamente questo “terzo riciclatore” dovrà essere una persona al di sopra di ogni sospetto. Il reato è talmente particolare che si realizza con un semplice deposito in banca, senza che quest'ultimo dia necessariamente un rendimento al depositante.

2) Perché le mafie non possono fare a meno di ricorrere al riciclaggio? Perché devono smistare sul mercato legale le ricchezze ottenute dai traffici illeciti, affinché queste possano divenire spendibili ed utilizzabili per il mantenimento e la progressione dell'associazione mafiosa.

3) Quali sono i fondamenti costituzionali e internazionali su cui si basa l'attività di contrasto a tale fenomeno? Innanzitutto il riciclaggio viola il principio costituzionale della libera iniziativa di impresa (art. 41), poiché è evidente la riduzione della concorrenza e delle stesse possibilità di accesso al mercato per le impre-

se sane. A livello internazionale, invece, i principi ONU contro il crimine e il terrorismo internazionali, le convenzioni e le direttive europee (risalenti ai primi anni '90 e rinnovate nel tempo) e lo stesso trattato UE prevedono il contrasto ai crimini finanziari, al terrorismo e alla circolazione di ricchezza illecita.

4) Nel numero de L'Espresso del 26 maggio 2011, contenente anche una sua intervista, si fa riferimento all'ipotesi, sostenuta da vari analisti del settore, secondo cui le cifre relative al fatturato dei giochi siano "gonfiate" dall'immissione di capitali provenienti dall'economia sommersa, in tal modo ripuliti: è d'accordo e perché? Può stimare l'ampiezza del fenomeno e dirci come esso si ripercuote sull'economia del Paese? Il settore del gioco, come autorevolmente indicato nell'ultima Relazione del Procuratore nazionale antimafia, è indubbiamente una delle più recenti modalità di infiltrazione criminale nell'economia. Vi si mescolano riciclaggio e usura; il primo attraverso i pagamenti sulle giocate legali oppure le stesse giocate regolari effettuate con denaro di provenienza illecita. L'usura invece interessa i giocatori incalliti che si fanno debiti di gioco e entrano nella spirale del credito per ripianare le perdite. Senza dire che molti esercenti vengono letteralmente taglieggiati affinché modifichino le macchinette distribuite dai Monopoli di Stato oppure perché si prestino a segnalare i vincitori di lotterie anche nazionali, in modo che questi vengano avvicinati dai criminali che propongono loro lucrosi investimenti nel gioco. Il fatturato non è stimabile, ma è indubbio che il volume delle entrate derivanti allo stato dalle giocate possa essere

influenzato anche da quelle illegali.

5) Può farci alcuni esempi, come quello riportato nel suddetto articolo (le ricevitorie che trattengono i biglietti vincenti per rivenderli alla malavita), delle modalità più comuni con cui le tangenti e, in generale, il denaro di provenienza illecita, vengono ripuliti, in particolare nel settore del gioco legale? Come dicevo poc'anzi, molte sale giochi pagano le vincite con disponibilità finanziarie provenienti da attività illecite, intascando nel frattempo denaro pulito che viene proprio da chi esercita il diritto di partecipare ai giochi consentiti dalla legge. In questo comparto, il settore senz'altro più esposto è quello dei giochi on line, come ci dicono altresì le ultime inchieste non solo in Italia. Altra forma è quella delle giocate in contanti ai casinò attraverso ripetuti cambi di fiche per importi singolarmente modesti, fatti da più persone collegate tra di loro. Se poi si riesce ad alterare i meccanismi di gioco, la vincita di somme diventa ulteriore vantaggio conseguito dal riciclatore. Senza dire poi dell'acquisto o costituzione di intere catene di sale giochi con denaro sporco, e attraverso le quali lo stesso denaro si farà circolare con i meccanismi cui ho già accennato.

6) Il Procuratore Piero Grasso, all'indomani dello scandalo sulle scommesse calcistiche, ha confermato che il settore dei giochi è la nuova frontiera del reinvestimento di denari illeciti, perché consente alle mafie di conseguire alti margini di profitti a fronte di bassi rischi. Considerata la sua esperienza e competenza, quali sono le misure (legisla-

tive e non) necessarie per contrastare questo fenomeno?

Innanzitutto maggiori obblighi di rendicontazione delle società calcistiche, assoggettandole magari alla disciplina antiriciclaggio. Introdurre per esse e per tutti i gestori di attività di gioco la tracciabilità obbligatoria dei flussi delle giocate su conti dedicati accessi presso la tesoreria statale. Va salutato con favore, a mio avviso, il cd. “legge di stabilità 2010” con la quale si sono introdotti requisiti più stringenti per l’accesso alle concessioni sui giochi autorizzati e gestiti dai monopoli di stato: strategica è la mappatura delle compagini societarie dei concessionari, unitamente alla previsione di capitali minimi e garanzie fideiussorie per l’esercizio dell’attività.

7) Poçanzi citava il settore dei giochi online come fronte strategico del riciclaggio. Perché? In che modo contrastarlo, tenendo conto delle esigenze di privacy degli utenti e del facile aggiramento delle normative nazionali? Come ribadisce la relazione appena discussa in Commissione antimafia e predisposta dal comitato istituito sul tema, il gioco on-line è assoggettato ancora d una disciplina meno rigorosa a livello internazionale, soprattutto in ragione del fatto che internet è una piattaforma meno controllabile di un insediamento fisico di gioco. Essendo il gioco stesso un diritto di ciascuno, anche se non costituzionalmente garantito, non si può impedire ad un giocatore sia di andare in una ricevitoria, sia di operare online con carte di credito nell’accesso ai siti dedicati. Va segnalato che sul sito istituzionale dei Monopoli

di Stato è presente una lista di siti oscurati dalle nostre autorità; ricordiamoci comunque che l'accesso ai siti e al gioco in generale è in via di grossa limitazione da parte del nostro Parlamento con l'adozione di una serie di provvedimenti, (un primo già a fine 2010 nella cd. "legge di stabilità") che sono in fase avanzata di discussione.

8) Nel testo summenzionato vi è una tabella (UIF 2009) contenente alcuni dati interessanti. Stupisce come, tra le prime sette regioni in cui è stato compiuto il maggior numero di operazioni di sospetto riciclaggio, sei sono regioni del nord (la Lombardia è prima con una percentuale che sfiora il 30%; il Piemonte è quinto). Cosa può significare?

È evidente che le regioni del nord segnalino di più, in quanto più interessate al fenomeno dell'infiltrazione della malavita dei colletti bianchi. Le ricchezze illecite provenienti dalle regioni maggiormente caratterizzata dalla presenza della mafia, come confermano i dati della commissione parlamentare e della DNA, debbono essere e vengono investite lontano dai centri di produzione. Le regioni del nord garantiscono sia la presenza di un maggior numero di intermediari finanziari e bancari, di colletti bianchi e di attività imprenditoriali, senza dire della vicinanza strategica ai confini di paesi europei ed extra europei facili ad essere tramite di trasferimenti di denaro.

9) Sempre in questo testo sostiene che l'attività antiriciclaggio

non compete solo alle istituzioni e alle imprese, ma anche ai cittadini. In che modo?

I cittadini devono educarsi all'uso responsabile del denaro. A titolo emblematico posso citare l'usura e proprio il gioco. Il denaro prestato ad usura, spesso anche da intermediari regolari e compromessi con la malavita, proviene dal riciclaggio di ricchezze illecite. Rivolgersi agli usurai significa, quindi, tra l'altro, agevolare questo circolo vizioso. Analoghe considerazioni nel gioco, soprattutto quello clandestino, laddove i pagamenti delle vincite direi che provengono nella loro interezza da riciclaggio di denaro della malavita organizzata.

### **Fate il nostro gioco - Paolo Canova e Diego Rizzuto**

Paolo Canova e Diego Rizzuto sono due ragazzi torinesi appassionati di matematica. Dopo la laurea in Matematica e Fisica, hanno deciso di studiare il gioco d'azzardo dal punto di vista scientifico. Dopo l'esperimento di "Fate il nostro gioco", nato in seno alle Officine Scienza, hanno iniziato a portare i loro laboratori in giro per le scuole, in modo da contribuire a far nascere nei giovani una consapevolezza razionale nell'approccio al gioco d'azzardo. Li abbiamo intervistati per saperne di più sulla loro attività, e per riprendere i contatti in vista di future collaborazioni.

Paolo e Diego, com'è nata la vocazione di matematici del gioco d'azzardo?

Prima di tutto ci teniamo a precisare una cosa: con la nostra attività non abbiamo nessuna intenzione di demonizzare il gioco d'azzardo. Siamo per il gioco responsabile, da perseguire attraverso un'informazione trasparente, indipendente ed asettica. Spesso quest'attività provoca naturalmente l'effetto di portare a ridurre la propensione al gioco in chi scopre l'aleatorietà dei meccanismi sottostanti, ma non è questa la nostra missione. Siamo un matematico ed un fisico che fanno innanzitutto divulgazione scientifica con strumenti generalmente considerati poco divertenti come la matematica, per cercare di rendere il giocatore più consapevole a livello di percezione probabilistica nel gioco. Spesso ci dicono che il nostro stile è simile a quello delle Iene: vogliamo smascherare le ipocrisie insite nel settore, senza fare una critica assoluta, ma mostrando le cose in modo divertente, prendendoci un po' in giro...

Dove vi siete conosciuti?

Al Festival della Scienza di Genova qualche anno fa, quando abbiamo deciso, con un po' di coraggio, di impegnarci in questo settore, focalizzando progressivamente l'attenzione sull'aspetto sociale. Da un atteggiamento meramente critico siamo passati alla proposta, mettendo su, nel 2009, una mostra a nostro parere interessante ed esteticamente attraente, ma allo stesso tempo anche costosa e scomoda, in cui volevamo far provare a giocare la gente per poi lasciar valutare in autonomia la reale convenienza del gioco d'azzardo. Chiedendo aiuto ai Casinò e ai produttori,

abbiamo rimediato alcuni tavoli da gioco professionali: roulette, blackjack, poker.

Dunque siete degli esperti giocatori?

Abbiamo studiato tutti i giochi e tutti i regolamenti, per capire i meccanismi che sottostanno a ciascuno di essi. I giochi, in fondo, sono inventati da matematici, e dunque sono i matematici a poterne smantellare i meccanismi. Volevamo capire quali sono le dinamiche che portano progressivamente il giocatore alla dipendenza. Pensiamo che nel giocatore medio italiano manchi in generale una consapevolezza matematica, elemento che comunque produce una minima razionalizzazione.

In questo senso pensate che la comunicazione, istituzionale e non, sia d'aiuto?

Assolutamente no. Nel 2011 è stata modificata, per fare un esempio, la modalità di comunicazione delle vincite. Se fino a poco tempo fa l'AAMS parlava di "spesa" in termini assoluti, dalla fine di questo anno con questo dato si dovrà intendere la differenza tra denaro speso e payout (la vincita), quindi a fronte di una spesa effettiva di circa 73 miliardi, si parlerà di soli 14 miliardi. L'errore di fondo è pensare che i soldi spesi ritornino alle stesse persone che li hanno persi. Non è così. Purtroppo in Italia nessuno affronta seriamente questo problema di comunicazione, perché dilagano i conflitti d'interesse. Altro esempio. L'altro giorno [ini-

zio dicembre, ndr] eravamo in Consiglio Comunale, perché era in fase d'approvazione una mozione, promossa dai consiglieri Bertola e Appendino del Movimento 5 stelle, con cui il Comune si impegna a prestare attenzione ai problemi connessi al gioco d'azzardo, e a promuovere attività di sensibilizzazione, soprattutto nelle scuole. In quella sede un Consigliere ha dichiarato che è inutile fare prevenzione, in quanto i malati di gioco ci saranno sempre. Noi contestiamo questo approccio, perché pensiamo che la gente non abbia piena coscienza del fatto che il gioco d'azzardo faccia male, anzi, si pensa ancora che faccia bene. L'impressione, in generale, è che ci sia ancora tanto lavoro da fare, perché mediamente i politici non hanno tutti gli elementi per indirizzare la pur presente buona volontà. Anche la proposta di ridurre gli orari di apertura delle sale da gioco – provvedimento contestato da molti esercenti – comunque non risolverebbe il problema. La comunicazione non aiuta anche perché utilizza testimonial amati ed importanti come Buffon, Totti, Claudio Bisio, per dare un messaggio del tutto fuorviante, o quantomeno non trasparente, che provoca assuefazione nell'utente medio. Emblematico è il caso della Pizza Superenalotto (ci toccano pure la pizza, no!!!) con cui ti regalano un tagliando del Superenalotto.

Come commentate le cifre stratosferiche di raccolta giochi 2011 e in generale, all'origine, la politica di incremento di offerta giochi?

Se lo Stato incentiva il gioco d'azzardo -e lo sta facendo- , gli italiani ovviamente giocano di più. Lo fa per guadagnarci, con la tas-

sazione. In questo senso aspettiamo di vedere come si muoverà Monti. A questa incentivazione si accompagna la riduzione della percentuale intascata dallo Stato perché aumentano il payout medio e non si riduce in ugual misura la concessione dei margini di profitto alle società concessionarie. La manovra di agosto del governo Berlusconi aveva imposto un guadagno di un miliardo e mezzo in più, mediante l'introduzione di nuovi giochi e nuove modalità di gioco. Siamo, per così dire, in una specie di "bolla": lo Stato si vede costretto a ridurre progressivamente il margine di profitto derivante dai giochi perché con queste cifre non si può continuare a giocare all'infinito.

Come pensate di studiare meglio questo fenomeno?

Pensiamo sia fondamentale creare una rete di persone e associazioni affidabili capaci di affrontare questo tema in modo serio, anche per trovare e scambiare più facilmente i dati disponibili, e in questo senso ci fa piacere riprendere i contatti con Libera, che abbiamo seguito da vicino fin dalla sua nascita. Per adesso, stiamo collaborando con realtà molto differenti tra loro: con la Provincia di Torino per portare questi temi nelle scuole, con l'Università di Torino per approfondire l'aspetto di legislazione europea, con associazioni del settore per approfondire i temi del gioco patologico, e con alcune ASL piemontesi, lombarde, valdostane e venete per quanto riguarda la formazione del personale dell'ASL e la prevenzione.

Diteci qualcosa a proposito dell'attività che svolgete nelle scuole. Che effetto ha sui ragazzi il vostro approccio matematico al gioco d'azzardo? Quali sono i prossimi appuntamenti a Torino?

Numerose (non meno di 60-70) sono le scuole in cui dal 2009 ad oggi abbiamo parlato di matematica e gioco d'azzardo. Ai ragazzi il gioco piace molto, e lo conoscono meglio della nostra generazione, e quindi l'interesse dei ragazzi e delle scuole è sempre forte. A Lodi un mese fa circa abbiamo tenuto un intervento di fronte in un auditorium di fronte a 800 ragazzi: oltre ad essere stata una bella soddisfazione per noi, è stato un segnale forte; i ragazzi sono stati due ore in silenzio a sentire parlare di matematica! In genere c'è grande attenzione ed interesse, che notiamo dai feedback ricevuti o dalle segnalazioni di tanti ragazzi che portano l'argomento del gioco d'azzardo come tesina per la maturità. Tuttavia, è difficile quantificare dei risultati. Ci stiamo attrezzando per somministrare dei questionari e capire quanto viene apprezzata la nostra attività, qual è la reale efficacia e come possiamo migliorarla.

Tra i prossimi appuntamenti previsti su Torino e provincia, saremo in oltre 40 scuole da gennaio ad aprile/maggio, grazie al finanziamento della Provincia di Torino, che si è accolata i costi: richieste di interventi arrivano da tutta Italia (dalla Sicilia al Veneto), noi siamo ben felici di andare ovunque richiedano il nostro intervento!

## Matteo Iori

Matteo Iori è presidente del CONAGGA di Reggio Emilia, e da anni si occupa del fenomeno del gioco d'azzardo. L'avevamo già citato in un articolo dell'Osservatorio, e poi contattato per saperne di più. L'abbiamo visto anche tra gli ospiti della conferenza stampa che ha lanciato Azzardopoli, il dossier di Libera. Dopo aver letto con molto interesse il suo ultimo lavoro (Ma a che gioco giochiamo?), che raccoglie, anche su dvd, un approfondito lavoro di studio e diverse testimonianze di esperti, riportiamo alcune domande salienti:

1) Ci può riassumere l'evoluzione della diffusione del gioco d'azzardo nella percezione degli italiani e in comparazione con il dettame legislativo e giuridico, che inizialmente ne stabiliva il divieto, poiché trattavasi di attività pericolosa per la salute e la sicurezza pubblica?

Purtroppo l'evoluzione della diffusione non è avvenuta solo nella percezione degli italiani ma proprio nella concreta proliferazione delle offerte di gioco e questa è dovuta essenzialmente a tre motivi:

- un contesto sociale particolarmente favorevole, in quanto gravato da una crisi economica che ha paradossalmente stimolato molti italiani a cercare nella fortuna la possibile uscita dalle difficoltà;

- l'esplicita scelta dei governi, che si sono succeduti dagli anni '90 ad oggi, di promuovere la nascita di giochi d'azzardo sempre nuovi e più invasivi, nella speranza di poter trovare in questi la

soluzione alle carenti risorse dello Stato;

- l'ingresso di multinazionali molto ricche nel campo del gioco d'azzardo e la conseguente esplosione di pubblicità e inviti al gioco costruiti su target specifici e sulla promozione di una falsa realtà: quella che sia facile vincere e che occorra solo giocare per diventare finalmente ricchi.

Paradossalmente gli articoli 718 e seguenti del codice penale dicono con chiarezza che in Italia il gioco d'azzardo è vietato; salvo deroghe esplicite del Governo. Negli intenti del legislatore il gioco d'azzardo andava vietato in quanto fortemente minacciante di tutto ciò che è socializzante, propensivo per il risparmio, adeguato alle politiche familiari. Per questi motivi in Italia, fino ai primi anni '90, esistevano solo pochissime proposte di gioco (Lotto, Totip e Totocalcio oltre ai Casinò autorizzati). Successivamente i Governi promossero continue "deroghe" che aumentarono in modo esponenziale la nascita di nuovi giochi che videro poi nell'ultimo governo Berlusconi una vera esplosione; ciò che veniva individuato come un rischio per la coesione sociale e per la sicurezza pubblica venne messo in secondo piano e non solo si promossero nuove occasioni di azzardo che fecero crescere il fatturato dai 14 miliardi di euro del 2004 ai 76 del 2011, ma non fu individuata nessuna forma di tutela e di sostegno per i giocatori d'azzardo problematici e per i loro familiari.

2) Esiste una lobby trasversale che protegge gli interessi del gioco d'azzardo? Possiamo fare dei nomi?

Marco De Medici, collaboratore del Deputato Bontempo, disse che esiste una potente lobby sul gioco d'azzardo e che "è trasver-

sale”. In effetti se ragioniamo sul fatto che le industrie del gioco d’azzardo rappresentano la terza industria del paese, con 76 miliardi di euro annui [2011], ci rendiamo conto quale possa essere il loro potere di influenza sulla politica. Ci sono state diverse situazioni che a mio avviso sollevano dubbi importanti sul conflitto di interessi fra gioco e politica. Il fatto che Labocetta, deputato del Pdl che sedeva nella Commissione Bilancio, pochi anni fa fosse il rappresentante legale in Italia della più grande multinazionale operante nel settore delle slot machine del nostro paese (ex Altantis ora Bplus). Il fatto che importanti aziende con collegamenti diretti con la politica (come la Mondadori della famiglia Berlusconi) abbiano quote importanti in aziende che operano nell’azzardo. Il fatto che molti partiti di centro fossero finanziati direttamente dalle multinazionali del gioco per le campagne elettorali (ad esempio 150 mila euro dati all’UDC o altri 30 mila euro dati alla Margherita dalla SNAI). Il fatto che persone importanti, all’epoca eletti nel centro sinistra, abbiano avuto ingaggi diretti da aziende legate all’azzardo; interessante il caso di Tolotti, Onorevole dell’Ulivo, che come presidente della Commissione Bilancio fece passare un emendamento sulle slot machine che rese felici molti gestori di gioco e che divenne successivamente direttore del centro studi di Automat, legato a SAPAR che è il sindacato di coloro che gestiscono e noleggiavano slot machine.

3) È “azzardato” ipotizzare un doppio vantaggio ed una doppia responsabilità di mafie e lobby (interne alle istituzioni) nello sfruttamento del gioco, a scapito della salute e delle tasche degli italiani, con il pretesto di ricercare risorse finanziarie e di sottrar-

re spazio all'illeale?

Lo Stato, tramite i Monopoli di Stato (AAMS), da alcuni anni sostiene che occorre liberalizzare i giochi d'azzardo per far sì che questo tolga mercato ai giochi illegali gestiti dalla malavita. Purtroppo i risultati delle indagini effettuate dalla Procure ci dicono quanto già ci dicevano alcuni studi stranieri: che aumentare il gioco d'azzardo legale non fa diminuire il gioco d'azzardo illegale, bensì trasmette un messaggio di educazione e propensione al gioco d'azzardo nella popolazione che fa crescere di conseguenza anche il gioco illegale. Credo che gli interessi e le responsabilità fra lobby e mafie siano ben diversi. In qualche modo entrambi fanno "il loro lavoro": le mafie cercano di sfruttare l'azzardo per frodare lo Stato e la popolazione, ripulire il denaro sporco, moltiplicare le entrate, diffondere l'usura, cercare attività commerciali legali su cui investire le entrate illegali; mentre le lobby hanno l'obiettivo di potenziare le entrate da gioco, ridurre le tasse pagate, ma non hanno alcun vantaggio dalla criminalità organizzata che anzi solleva problemi che vanno a scapito della loro stessa attività. Sicuramente entrambi si reggono grazie alla spesa dei cittadini italiani e sicuramente l'unico che vince sempre, in tutti i giochi, è il banco: cioè chi gestisce il gioco. Quindi un punto di ricaduta comune fra lobby e mafie è quello di proliferare a scapito delle tasche e della salute degli italiani.

4) Quali sono le prospettive per l'immediato futuro, in relazione anche alla crisi economica?

Purtroppo i dati ci dicono che il gioco continuerà a crescere anche spinto dalla crisi economica, e riuscirà a raggiungere ulterio-

ri fasce di popolazione che per ora si dedicavano meno al gioco. Basti pensare a due nuovi giochi promossi dal governo Berlusconi: il gioco on line che sta invogliando sempre più giovani e che troverà nuovi sbocchi grazie ai cellulari e alle nuove tecnologie, e la “lotteria sul consumo” che invece vedrà ingaggiate le “massaie”, che andando a fare la spesa avranno la possibilità di non ritirare il resto della spesa e di giocarselo alla cassa del supermercato.

5) Che attività conducete attraverso il CONAGGA di Reggio Emilia?

Il CONAGGA è un Coordinamento Nazionale di Gruppi per Giocatori d’Azzardo che raccoglie enti presenti in tutt’Italia, fra i quali vi è anche l’Associazione “Centro Sociale Papa Giovanni XXIII” di Reggio Emilia. La nostra Associazione, così come tante altre aderenti al CONAGGA, gestisce gruppi per giocatori d’azzardo (5 gruppi ogni settimana per circa 60 persone), alcuni interventi residenziali su invio dei Sert (servizi per le dipendenze delle Ausl), interventi di formazione rivolti al pubblico (dai Sert agli Enti Locali), formazioni rivolte al privato (come gli enti che gestiscono strutture di accoglienza), interventi di informazione pubblica (con dibattiti pubblici volti a far conoscere meglio il fenomeno del gioco d’azzardo), attività legate alla prevenzione con momenti formativi pensati per i più giovani.

6) Quali sono le correzioni legislative fondamentali da appor-  
tare in questo momento?

Le correzioni potrebbero essere molte, ma mi accontenterei di due o tre leggi nazionali. La principale è legata all’inserimento nei LEA (Livelli Essenziali di Assistenza) della patologia del gio-

co d'azzardo; che permetterebbe ai giocatori patologici di avere una cura gratuita e la possibilità di trattamenti ambulatoriali e residenziali per l'uscita da questa gravosa dipendenza. Vorrei una legge che individuasse dei fondi per attività di prevenzione, di ricerca e di trattamento sul gioco d'azzardo; come avviene in molti paesi stranieri questa potrebbe essere legata ad una piccola percentuale sul fatturato complessivo dei giochi, mentre oggi non vi è nessun investimento in questo campo. Infine sarebbe adeguato fare una legge che governi diversamente la pubblicità sui giochi d'azzardo; che tuteli le fasce più deboli della popolazione rispetto all'inganno della "vincita facile", che non sia continuamente promossa con messaggi pensati per convincere anche i giovanissimi, che non occupi tutti i mass media senza mai mettere in evidenza in modo chiaro che il gioco d'azzardo spesso crea dipendenza e che chi vince sempre è il banco.

### **Remo Angelino**

Abbiamo intervistato il Dott. Remo Angelino, coordinatore del gruppo di lavoro regionale sul GAP (Gioco d'azzardo patologico). Questo gruppo di lavoro, composto da psicologi, medici ed educatori, è stato istituito nel 2008 dalla Regione Piemonte e dall'Assessorato regionale alla Sanità.

Con il Dott. Angelino abbiamo cercato di capire come funzionano i SERT, come affrontano le problematiche legate al gioco d'azzardo e quali sono le difficoltà che incontrano nel quotidiano.

*1. Quando nascono i SERT e in particolare il servizio per giocatori*

*patologici, a livello nazionale/locale?*

I SERT come strutture sanitarie organizzate per il trattamento dei disturbi da dipendenza sono nati 30 anni fa, sull'onda dell'emergenza legata alla diffusione dell'eroina nel nostro paese. Nel corso di questi anni il loro interesse clinico si è allargato alla dipendenza da alcol, alle malattie infettive correlate alla tossicodipendenza, al tabagismo e negli ultimi anni alle dipendenze comportamentali, in primis, per la sua rilevanza, al gioco d'azzardo patologico. I primi accessi di giocatori patologici nei SERT risalgono a poco più di una decina di anni fa, presso alcuni centri come Verbania che hanno sviluppato iniziative pionieristiche, mentre i servizi GAP dei SERT Piemontesi sono stati aperti nella maggior parte fra il 2004 e il 2006. Un grande impulso alla costituzione della rete dei servizi GAP è venuto dalla costituzione di un Coordinamento Regionale degli operatori dei servizi per il gioco patologico, organizzato dall'allora ASL 5 di Rivoli.

*2. Negli ultimi due anni vi è stato un aumento dei giocatori patologici che si rivolgono ai SERT in Piemonte?*

Il numero di giocatori patologici in trattamento presso i SERT è in costante aumento, dall'anno della prima rilevazione dei soggetti afferenti: dal 2005 al 2010 il numero di soggetti è passato da 166 a 821. I dati del 2010 e dell'inizio del 2011 dimostrano che il trend di crescita è confermato.

*3. Se vi è stato un aumento, secondo lei a cosa è dovuto?*

Ci sono due aspetti che giustificano questo aumento di prese in carico: da una parte i nuovi accessi, in continua crescita, che sono legati alla maggior diffusione del problema fra la popolazione. E' evidente che vi è una correlazione diretta fra l'aumento delle patologie da gioco e la sempre maggior diffusione di occasioni di gioco, sia in senso temporale (aumento delle estrazioni, ecc) che di locali dedicati. Ormai l'invito a giocare permea totalmente la nostra vita al punto che non ci stupiamo più neanche se la cassiera del supermercato ci invita costantemente a comprare un biglietto del gratta e vinci e le slot-machine ormai sono ovunque: bar, tabaccherie, centri commerciali. Il difficile momento di crisi economica è senz'altro un fattore favorente, a dimostrazione del fatto che molti soggetti in cura negli ultimi tempi sono disoccupati o comunque in difficili situazioni economiche.

L'altro aspetto che contribuisce alla crescita costante dei soggetti in trattamento presso i SERT è legato alla percentuale di soggetti che rimangono in cura per un periodo di più anni, a dimostrazione che per molti soggetti il disturbo si struttura, come per le altre dipendenze, con caratteristiche di durata e tendenza alla ricaduta che configurano una malattia cronica.

*4. Alla luce dei risultati della nostra ricerca sui costi sanitari, ritiene che sia rappresentativa della situazione attuale?*

Penso che al momento sia molto difficile stimare i costi sanitari del problema del gioco patologico. La vostra ricerca può essere una buona base di partenza, anche se ipotizza dei costi legati

esclusivamente ai dipartimenti di Patologia delle Dipendenze, che come è noto trattano solo la punta dell'iceberg del problema, mentre molti altre strutture sanitarie ne sono più o meno coinvolte, ad esempio la medicina di famiglia.

*5. Secondo lei, quali altri costi devono essere ricompresi?*

Sarebbe da valutare l'impatto della spesa sanitaria riferita alla medicina di base e alle terapie delle patologie correlate, quali ad esempio i disturbi dell'umore.

*6. Come si svolge l'attività di un operatore del SERT che prende in carico un giocatore patologico? Vi sono solitamente legami con altre dipendenze?*

I SERT della Regione Piemonte utilizzano per il trattamento dei giocatori il modello di intervento di tipo multidisciplinare che hanno sviluppato nel trattamento delle patologie da dipendenza ed hanno costituito presso i vari centri delle "missioni" composte solitamente da psicologi, medici ed operatori di area sociale ed educativa. Questo permette nella fase di accoglienza la valutazione dei vari aspetti, sanitari, psicologici e socioeconomici necessari a inquadrare il problema. Il trattamento prevede in genere percorsi di sostegno psicologico o psicoterapia (individuale o di gruppo), trattamento delle problematiche organiche e/o psichiatriche come i disturbi dell'umore, supporto nella gestione delle problematiche finanziarie e sostegno alle famiglie. Una certa percentuale di soggetti già seguiti per altre di-

pendenze (eroina, cocaina) presenta anche un profilo di rischio per il gioco d'azzardo (in genere circa un 10%). Invece nei giocatori in carico le altre dipendenze più comuni sono l'abuso di alcol e meno frequentemente di cocaina.

*7. In che percentuale i giocatori che si rivolgono a voi sono anche vittime di usura?*

Nel complesso i casi di soggetti vittime di usura sono poco numerosi (ne vengono segnalati 1-2 per ambulatorio) ma il problema più importante e comune è l'indebitamento con le finanziarie, che spesso configura situazioni non molto diverse da quelle dell'usura. Molti giocatori hanno numerosi prestiti legali con banche e finanziarie, che arrivano a coprire l'intero stipendio.

*8. Come vengono gestite le persone che si trovano in situazioni forte sovra indebitamento?*

Per quanto possibile si mette in atto una **razionalizzazione dei debiti**, affidandosi eventualmente ad un consulente finanziario.

*9. A chi vengono indirizzate le vittime di usura? Con quali modalità?*

Le vittime di usura vengono inviate ad una consulenza legale o a centri specifici. In qualche caso si procede alla richiesta di un amministratore di sostegno, istituto che permette di ridurre il rischio di reiterare altri debiti e tutela maggiormente il soggetto.

*10. Gli operatori dei SERT ricevono una formazione specifica sulle problematiche legate all'usura?*

Negli ultimi anni non vi sono state iniziative formative specifiche

sul tema dell'usura. Penso che una iniziativa formativa specifica possa essere utile, allargando però il tema anche alle altre forme di indebitamento, che spesso ne sono l'anticamera.

*11. Secondo lei, la Regione Piemonte come dovrebbe affrontare questo problema?*

Creando una maggior sinergia fra l'osservatorio sull'usura del Consiglio Regionale e i servizi che a vario titolo possono entrare in contatto con i soggetti vittime dell'usura: SERT, servizi sociali, ecc. Sarebbe inoltre molto utile avere la possibilità di una rete di professionisti (consulenti finanziari, avvocati, ecc) che possano fornire un supporto agli operatori ed ai soggetti in cura.

# BIBLIOGRAFIA

- AA.VV., *“Le mani della criminalità sulle imprese”*, XIII Rapporto di SOS Impresa, 2011.
- Bianchetti R. – Croce M., *“Il crescente mercato del gioco d’azzardo in Italia: violenza nascosta o indifferenza collettiva? Questioni sui costi sociali e sui... “legittimi guadagni”*”, in *“Sociologia del diritto”*, n. 2, 2007.
- Caillois R., *“I giochi e gli uomini. La maschera e la vertigine”*, Milano, 1981.
- Fiasco M., *“L’azzardo di Stato sarà la nostra bolla”*, in *“Ma a che gioco giochiamo?”*, AA.VV., Reggio Emilia, 2011.
- Gagliardi A., *“Pratiche commerciali scorrette”*, Utet, 2009.
- Iori M., *“Il fenomeno del gioco d’azzardo in Italia. Dall’economia alla politica, dal marketing alla costruzione di illusioni, dai problemi sociali a quelli della criminalità organizzata”*, in *“Ma a che gioco giochiamo”*, AA.VV., Reggio Emilia, 2011.
- Legato G., *“Chi comanda a Torino”*, Narcomafie, n. 7, 2011.
- Busà L. – La Rocca B., *“L’Italia incravattata. Diffusione territoriale ed evoluzione del fenomeno usuraio”*, Rapporto SOS Impresa, 2011.
- Marcaccini E., *“Riflessioni su un’esperienza di trattamento del GAP in un Servizio Sanitario Territoriale, in “A e R - Abilitazione e Riabilitazione”*, anno XX, n.1, n. 2, 2011.
- Rapporto *“Il Gioco d’azzardo. Analisi del fenomeno, valutazione degli obiettivi, determinazione degli interventi”*, a cura di Censis – Codacons, 2009.
- Rapporto *“L’Italia che gioca: uno studio su chi gioca per gioco e chi viene “giocato” dal gioco”*, a cura del Consiglio nazionale delle Ricerche, 2010.

- Rapporto “*L’Italia in Gioco – Percorsi e numeri dell’industria della fortuna*”, Eurispes, 2009.
- Razzante R., “*La regolamentazione antiriciclaggio in Italia*”, II ed., Torino 2011.
- Relazione della Direzione Nazionale Antimafia, 2011.
- Relazione VI Comitato Commissione Parlamentare Antimafia, “*Relazione della Commissione parlamentare d’inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali, anche straniere, sui profili del riciclaggio connessi al gioco lecito e illecito*”, a cura di Luigi Li Gotti, 2010.
- Rizzo S., “*Un’azienda del premier nel poker online Mondadori, conflitto d’interessi*”, Corriere della Sera, 30 ottobre 2011.
- Zavattiero C., “*Lo Stato bisca*”, Milano, 2010.

## **SITOGRAFIA**

Per una sitografia aggiornata, rinviamo al sito: a  
[www.azzardo.liberapiemonte.it](http://www.azzardo.liberapiemonte.it)







