



Dal 1982
l'Istituto di Ricerca
degli italiani

SALVA LA DATA

PRESENTAZIONE DEI RISULTATI DEL RAPPORTO DI RICERCA DELL'EURISPES

“Gioco pubblico e dipendenze in Piemonte”

Martedì 7 maggio, alle ore 11 a Torino, presso Palazzo Cisterna, via Maria Vittoria 12, l'Eurispes presenta la ricerca “Gioco pubblico e dipendenze in Piemonte”.

In una fase delicata per il mondo del gioco in Piemonte, alla vigilia dell'importante scadenza del 20 maggio, che vedrà la piena applicazione della legge regionale 9/2016, l'Eurispes intende fornire un contributo originale che spazia dalla valutazione degli strumenti previsti dalla normativa (limitazione degli orari dell'offerta e “distanziometro”), all'attività dei Dipartimenti delle Dipendenze patologiche delle Asl regionali, dal nesso tra riduzione dell'offerta e aumento dell'illegalità, all'impatto dei provvedimenti sull'occupazione della filiera regionale del gioco pubblico.

Il Rapporto verrà presentato dal coordinatore della ricerca, **Alberto Baldazzi**. Intervengono: **Antonio De Donno**, Procuratore Capo della Repubblica di Brindisi e Presidente dell'Osservatorio permanente su Gioco, Legalità e Patologie, dell'Eurispes; il **Generale Guido Mario Geremia**, Comandante Provinciale della Guardia di Finanza di Torino. È previsto l'intervento di **Gian Carlo Caselli**, già Procuratore di Torino e Palermo, membro del Consiglio Direttivo dell'Eurispes e Presidente del Comitato Scientifico della Fondazione “Osservatorio Agromafie”.

Coordina i lavori **Antonio Rinaudo**, già Sostituto Procuratore della Repubblica di Torino e Direttore della sede piemontese dell'Eurispes.

La ricerca è arricchita dal contributo del Procuratore Nazionale Antimafia e Antiterrorismo, **Federico Cafiero De Raho**.

Sono stati invitati i rappresentanti del Consiglio regionale del Piemonte, del Comune di Torino, della Città Metropolitana di Torino; il Procuratore regionale della Corte dei Conti, Giancarlo Astegiano; il Procuratore Generale della Corte d'Appello di Torino, Francesco Saluzzo; il Questore di Torino, Giuseppe De Matteis; i rappresentanti delle Forze dell'ordine; i responsabili dell'Osservatorio sulle Dipendenze della Regione Piemonte e dell'Istituto di ricerca regionale Ires; i rappresentanti delle organizzazioni sindacali dei lavoratori del settore.

Per ragioni organizzative, è necessario accreditarsi inviando una email a ufficiostampa@eurispes.eu

EURISPES Ufficio Stampa

ufficiostampa@eurispes.eu | tel. 06 68210205

Valentina Renzopaoli | cell. 333 3265606 | valentina.renzopaoli@eurispes.eu

Susanna Fara | cell. 329 2282239 | susanna.fara@eurispes.eu



Dal 1982
l'Istituto di Ricerca
degli italiani

“GIOCO PUBBLICO E DIPENDENZE IN PIEMONTE”

Gli effetti della legge 9/2016: offerta tagliata dell'80%, 5.200 posti di lavoro in meno. “Assist” al gioco illegale. Eurispes: “Inefficacia degli strumenti adottati”

Videolottery e news slot tagliate dell'80%, 2 miliardi in meno di euro giocati, 5.200 posti di lavoro perduti e 220 milioni in meno nelle casse dello Stato. È la stima degli effetti della contrazione dell'offerta del gioco pubblico in Piemonte - generati dall'applicazione della legge regionale 9/2016 - elaborata dall'Osservatorio Giochi, legalità e patologie dell'Eurispes nello studio “Gioco pubblico e dipendenze in Piemonte”. Una “compressione” che, inevitabilmente, sfocia in una crescita dell'illegalità.

In una fase delicata per il mondo del gioco in Piemonte, alla vigilia dell'importante scadenza del 20 maggio, che vedrà la piena applicazione della legge regionale, l'Eurispes intende fornire un contributo originale che spazia dalla valutazione degli strumenti previsti dalla normativa (limitazione degli orari dell'offerta e “distanziometro”), all'attività dei Dipartimenti delle Dipendenze patologiche delle Asl regionali, dal nesso tra riduzione dell'offerta e aumento dell'illegalità, all'impatto dei provvedimenti sull'occupazione della filiera regionale del gioco pubblico.

La competenza legislativa

La competenza sul gioco legale è materia concorrente tra Stato e Regioni, e queste ultime gestiscono direttamente le tematiche sanitarie connesse alla galassia gioco.

Sulla base dell'allarme sociale che si è generato negli ultimi anni, molte Amministrazioni regionali hanno legiferato, utilizzando prevalentemente come perno della regolamentazione lo strumento del “distanziometro”. Uno strumento che prevede l'impossibilità di mantenere aperti punti vendita del gioco legale a meno di una certa distanza da una serie di luoghi sensibili quali scuole, luoghi di culto, centri sportivi e giovanili.

Il 7 settembre 2017 si era giunti ad una Intesa tra Governo e Autonomie locali, che avrebbe permesso di riformare l'intero comparto attraverso la riduzione programmata di apparecchi da gioco (-35%) e la diminuzione dei punti vendita (-50%). L'Intesa, per essere attuata, prevedeva che le Regioni modificassero le leggi precedentemente varate; cosa che, tuttavia, in molti casi non è accaduta, generando un caos e, per l'applicazione del “distanziometro”, il rischio di una quasi completa espulsione dell'offerta del gioco legale da molti territori.

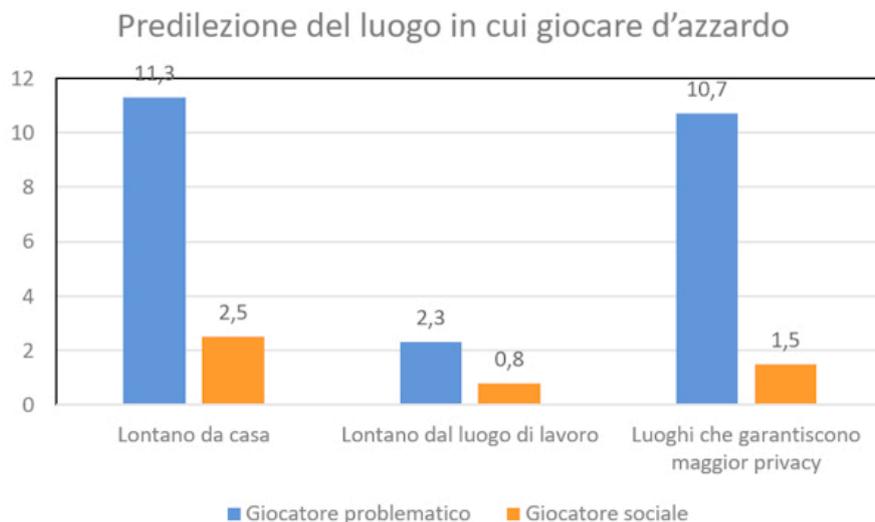
Ad oggi la confusione regna sovrana, e si stanno evidenziando sui territori delle difformità insostenibili all'interno di un Paese che, in un settore così rilevante, non può non avere una politica nazionale. In sostanza, il “federalismo dell'azzardo” si sta rivelando un flop.

Le dipendenze del gioco in Italia

Secondo l'Istituto Superiore di Sanità gli italiani che giocano sono circa 18 milioni e mezzo, ovvero il 36,4% della popolazione (43,7% uomini, 29,8% donne); di questi, 13.453.000 rientrano nella categoria del giocatore “sociale”, ovvero saltuario e per puro divertimento. I giocatori stimati a “basso rischio” sono il 4,1% (2 milioni circa), i giocatori a “rischio moderato” rappresentano il 2,8% (1 milione e 400mila), quelli “problematici” sono il 3%, ovvero circa un milione e mezzo. Tra i giocatori problematici la fascia 50-64enni è la più rappresentata con il 35,5%.

Va qui precisato che l'area dei giocatori problematici non coincide con quella dei giocatori patologici, definibili così solo a seguito di una diagnosi medica e successivamente alla "presa in carico" da parte delle strutture sanitarie. In Italia sono solo 13mila le persone che vengono assistite dai Dipartimenti delle Dipendenze Patologiche delle Asl, e rappresentano lo 0,87% dei giocatori "problematici".

È evidente che il delta tra il numero dei giocatori considerati problematici (1.500.000) e quelli diagnosticati patologici (13.000) è così estremo da portare con sé valutazioni di segno opposto. La prima è che il passaggio tra problematico e patologico sia molto raro; la seconda è che il sistema sanitario riesce comunque ad intercettare solo "tracce" dei comportamenti patologici legati al consumo di gioco.



Quanto è efficace il "distanziometro"?

La distanza dai luoghi in cui è possibile giocare è un elemento influente nel determinare il comportamento dei potenziali giocatori patologici? L'Eurispes, dopo un primo studio realizzato in Puglia, con questo secondo lavoro territoriale, ribadisce la totale assenza di efficacia del "distanziometro".

Questo risultato è corroborato anche da alcuni dati dell'Istituto Superiore di Sanità, che ha riscontrato le predilezioni dei giocatori "sociali" e di quelli "problematici", relativi alla "vicinanza" o alla "lontananza" dei punti di giochi dall'abitazione e del posto di lavoro, e il valore che le due categorie attribuiscono alla "riservatezza".

L'11,3% dei giocatori "problematici" preferisce giocare in luoghi lontani da casa, contro il 2,5% di quelli "sociali", e il 10,7% dei "problematici" ha una predilezione per gli esercizi che garantiscono maggior privacy, rispetto all'1,5% dei giocatori "sociali". Dunque, il giocatore problematico ricerca luoghi lontani che garantiscono privacy e che, in qualche misura, occultano la loro condizione di giocatori. «Conseguentemente, si può affermare che il distanziometro non mitiga la pulsione al gioco dei giocatori problematici o patologici, mentre può avere un effetto di dissuasione per quelli sociali», sostiene **Alberto Baldazzi**, coordinatore della ricerca, che aggiunge: «L'inefficacia dello strumento sul fronte socio-sanitario, produce inoltre un vero e proprio aiuto alla criminalità organizzata che, da sempre, ha allungato i propri tentacoli sul settore del gioco e delle scommesse. Il rischio della crescita dell'illegalità, dunque, non può e non deve essere sottovalutato come effetto della compressione dell'offerta del gioco pubblico».

Sulla stessa linea, il Procuratore Nazionale Antimafia e Antiterrorismo, **Federico Cafiero De Raho**, ha arricchito la ricerca dell'Eurispes con un prezioso contributo, spiegando: «Oltre alle infiltrazioni criminali, è certo che l'area del gioco presenti dei rischi per la salute dei cittadini, anche se i dati oggi in nostro possesso sono, forse, meno allarmanti di quelli che emergono dal consumo



di tabacco, di droghe e di alcol. È quindi necessario attrezzarsi per questa specifica dipendenza “sine substantia”, che inoltre molto spesso si manifesta in connubio con altre forme di dipendenza “da sostanza”. Ma pensare di intervenire vietando di fatto di giocare legalmente, per un verso non garantisce una libertà che deve essere comunque rispettata, per l’altro spalanca praterie per il gioco illegale.» De Raho aggiunge: «La repressione deve riguardare l’illegalità, e in proposito la politica dovrebbe intervenire dotando le Forze dell’ordine e gli inquirenti di strumenti più avanzati. Una cosa è certa: il proibizionismo, in questo come in altri settori, ha sempre dimostrato di non essere una soluzione».

Lo stato dell'arte del gioco pubblico in Piemonte

La Regione Piemonte ha varato nel maggio 2016 un testo di legge per il contrasto al gioco d’azzardo patologico che ha previsto una tempistica differenziata per l’adeguamento di diverse tipologie di esercizi che offrono gioco pubblico. A differenza di altre Regioni, che hanno rivisto i testi precedentemente varati, modificando la tempistica di entrata in vigore del “distanziometro”, per il Piemonte ciò non è avvenuto.

Gli effetti della legge relativi alla prima scadenza, fissata al 20 novembre 2017, si sono già manifestati.

Dopo l’applicazione delle misure contenute nella legge 9/2016 (compressione degli orari di gioco e applicazione del “distanziometro”), tra marzo 2017 e settembre 2018, risulta fortissima la riduzione del numero degli esercizi che propongono l’offerta del gioco: **i punti vendita generalisti sono scesi da 6.241 a 1.788. Per quello che riguarda il numero degli apparecchi AWP operativi in Piemonte, esso è sceso da 26.134 a 12.468, con una riduzione pari al 52%.**

C’è da specificare che alla prima scadenza del 20 novembre 2017, erano interessati solo gli esercizi “generalisti”, per i quali le norme consentono la presenza dei soli apparecchi AWP, mentre i negozi specializzati, non interessati da questa prima scadenza, ospitano sia apparecchi AWP che VLT.

Nonostante questa diminuzione dell’offerta, l’Eurispes ha calcolato che nel primo anno di piena applicazione delle misure contenute nella legge 9/2016 (compressione degli orari di gioco e applicazione del “distanziometro”), ovvero nel 2018, i volumi di gioco dei cittadini piemontesi, sono, in realtà, aumentati.

I cittadini che hanno consumato gioco pubblico in Piemonte durante il 2018, hanno effettuato “giocate” per 103.508.278,72 euro in più rispetto al 2016. Se è vero che la “spesa”, nel 2018, è scesa di circa 148 milioni di euro per la diminuzione del gioco con le AWP, che hanno un payout assai inferiore rispetto all’online, è altrettanto vero che, comunque, nel 2018 in Piemonte si è “giocato di più”.

La diminuzione dei volumi di gioco sulle AWP è stata, tra il 2016 e il 2018, evidentemente imponente: più di 876 milioni di euro (-44%). Nello stesso arco temporale, però, altre tipologie di gioco su rete fisica hanno riscontrato aumenti, e tra questi i più rilevanti sono quelli delle VLT, con volumi cresciuti di circa 186 milioni di euro. Questo maggior consumo si è verificato interamente nei negozi specializzati, gli unici che possono ospitarle.

Spiega **Alberto Baldazzi**: «L’impatto della legge 9/2016 ha generato ad oggi una riduzione del consumo di gioco attraverso apparecchi AWP - per altro in parte compensata dall’aumento di quello attraverso VLT e, più in generale del volume complessivo delle altre tipologie – da parte del giocatore “sociale” che, in quanto tale, non è ritenuto a rischio di dipendenze, mentre il giocatore problematico e/o patologico non ne è stato realmente investito».

La scadenza del 20 maggio: verso la sostanziale espulsione dai territori del gioco attraverso apparecchi

Dopo il 20 di maggio, l’offerta pubblica sul territorio regionale per quanto riguarda gli apparecchi da gioco (AWP e VLT) subirà un ulteriore, draconiano taglio che diverse proiezioni collocano intorno all’80%. Ciò comporterà una crisi drammatica per gli esercenti di



negozi che offrono gioco attraverso le ADI (apparecchi da intrattenimento), ma anche le altre tipologie di offerta ne risentiranno, in quanto nella tenuta dei conti di molti esercizi specializzati il concorso degli introiti da apparecchi è determinante.

La diminuzione dell'offerta interesserà l'intera area delle VLT, che nel 2018 ha espresso un volume di giocate pari a circa 1 miliardo e 900 milioni di euro. Applicando una riduzione tendenziale dell'80%, si dovrebbe manifestare una riduzione pari a circa 1 miliardo e mezzo nei volumi di gioco (cui corrisponderebbe una riduzione in termini di entrate erariali di circa 100 milioni di euro su base annua nel 2020).

Per quello che riguarda le AWP, la riduzione dell'offerta non riguarderà la quota residua presente nei negozi generalisti, che si sono già ridotti a circa 1.070, ma si concentrerà su quelle presenti nei negozi specializzati che attualmente "ospitano" circa i due terzi delle 12.468 AWP presenti sul territorio regionale.

Dal momento che i volumi di gioco 2018 generati dalle AWP ammontavano a circa 1 miliardo e 100 milioni di euro, applicando una riduzione dell'80% ai due terzi di questo volume, si produce una tendenziale riduzione di volume di gioco pari a circa 550 milioni di euro. Somma che corrisponde ad una riduzione, in termini di entrate erariali, di ulteriori 110-115 milioni di euro su base annua nel 2020.

La somma di queste riduzioni del volume di gioco (VLT + AWP) dovrebbe assestarsi intorno ai 2 miliardi di euro.

In particolare, secondo l'analisi elaborata dall'Eurispes, l'offerta del gioco pubblico scomparirà quasi del tutto dai centri urbani e sopravviverà in maniera residuale, nella zone rurali e nelle periferie.

L'impatto occupazionale

L'Eurispes ha elaborato un'analisi dell'impatto della legge regionale sull'occupazione.

In sintesi, questa è la situazione che caratterizza il territorio piemontese:

- i punti vendita generalisti sono scesi da 6.241 a 1.788, in relazione alla scadenza del 20 novembre 2017;
- i punti vendita specializzati scenderanno da 720 a 164 con il 20 di maggio 2019;
- nelle settimane e nei mesi successivi, per effetti "indiretti, cioè a causa delle diseconomie cui si andrà incontro per il venir meno del reddito derivante da AWP e VLT, i punti vendita specializzati scenderanno di un ulteriore 50%, da 164 a 82.

Il combinato-disposto da quanto si è già verificato e quanto atteso per gli effetti diretti e indiretti della legge regionale 9/2016, è che gli esercizi che offrono gioco pubblico attraverso apparecchi AWP e VLT, scenderanno in Piemonte da 6.241 a 1.150.

La stima complessiva dell'effetto sui redditi da lavoro nella Regione Piemonte, conseguente alla piena applicazione della legge regionale, produce una previsione di perdita occupazionale complessiva tra la fine del 2017 ed il 2019 di **oltre 5.200 addetti**, così suddivisi:

- **2.217 addetti**, già avvenuta al 20 novembre 2016 negli esercizi generalisti;
- **1.565 addetti**, con l'applicazione del "distanziometro" al 20 maggio 2019 negli esercizi specializzati;
- **1.114 addetti**, nei mesi successivi al maggio 2019, per diseconomicità dei residuali esercizi specializzati;
- **321 addetti**, dal 20 maggio 2019 quale effetto della diminuzione di attività nella filiera distributiva.



L'illegalità: gli interessi della criminalità organizzata

Come spiegato da **Antonio De Donno**, Presidente del Comitato Scientifico dell'Osservatorio Permanente su "Giochi, Legalità e Patologie" di Eurispes, e Procuratore Capo della Repubblica di Brindisi, «*Proibizionismo e para-proibizionismo altro non sono che l'anticamera del gioco illegale gestito dai settori malavitosi. Alcune iniziative assunte dalle Autonomie locali ed "eccedenti" il così detto "spirito dell'Intesa", quali la riproposizione sic et simpliciter dello strumento del "distanziometro" e la compressione degli orari giornalieri nei quali è possibile esercitare il gioco legale, certo inconsapevolmente producono il rischio di una ripresa dell'area dell'illegalità. Ogni eccessiva "compressione" delle dinamiche logistiche ed orarie relative al gioco legale, in primo luogo rafforza l'identità problematica del giocatore a rischio o patologico*».

Secondo il report del III Reparto Operazioni del Comando Generale della Guardia di Finanza a livello nazionale, solo attraverso il web, nel 2018 il volume di giocate raccolte con meccanismi di frode sulle scommesse è valutato in 4,5 miliardi di euro.

Si tratta del frutto di movimenti illeciti, che fluisce su conti cifrati in banche estere, anche di paesi appartenenti all'Unione europea, per essere reinvestito principalmente nell'acquisto di immobili di lusso, proprietà e titoli azionari, in Italia e in Europa.

Le indagini di polizia giudiziaria concluse lo scorso anno sono state 204, di cui 136 in materia di giochi e 68 in materia di scommesse. In totale le violazioni riscontrate sono state 2.056, con 1.037 persone denunciate all'Autorità giudiziaria.

Sul piano dei controlli amministrativi, la Guardia di Finanza ha effettuato ispezioni in 4.390 esercizi, accertando 913 violazioni che hanno portato alla denuncia di 283 persone. Sono stati, inoltre, sequestrati 1.263 punti clandestini di raccolta scommesse, 534 apparecchi "Totem" e altri 860 congegni.

Per quel che riguarda gli apparecchi da gioco, la Guardia di Finanza ha individuato un vero e proprio "campionario" di sistemi illeciti. Tra questi vi sono l'uso di apparecchi con schede di gioco illegali e dotati di software diverso da quello autorizzato, e l'occultamento, in un doppiofondo dell'apparecchio, di schede in grado di leggere le giocate clandestine.

Gli apparecchi illegali apparentemente propongono "giochi su Internet promozionali", ma in verità celano un'offerta di giochi d'azzardo che, in alcuni casi, può essere attivata o disattivata da remoto dal gestore stesso. I "Totem" sono apparecchi non collegati alla rete dei Monopoli di Stato che, tramite connessione Internet, consentono di accedere a siti con server posti in paesi esteri e permettono l'accesso ad un'offerta estremamente ampia che include giochi analoghi a quelli proposti dagli apparecchi legali che offrono il gioco pubblico, e che sono normati dall'art. 110 comma 6 TULPS.

In sostanza, i "Totem" rappresentano una delle forme di offerta di gioco non autorizzata e gestita dalla criminalità organizzata, alternativa all'offerta di gioco pubblico tramite AWP e VLT che è oggetto delle limitazioni territoriali previste dalle normative regionali, quale quella piemontese, emanate per il contrasto della dipendenza da gioco.

Per il 2018 l'evasione fiscale collegata a queste attività illecite è quantificata in oltre 44 milioni di euro di imposta evasa, su una base imponibile di oltre 800 milioni di euro.

L'aumento del gioco illegale in Piemonte come effetto della legge regionale

Venendo alla realtà del Piemonte, questa modalità illegale di offerta di gioco con vincita in denaro che si sta imponendo, è stata ampiamente riscontrata anche sul territorio regionale, grazie ad una imponente indagine condotta dalla DDA di Torino, che ha portato alla luce le attività illecite di un'articolazione della 'Ndrangheta, operante prevalentemente nel capoluogo.



Il profilo che, ai fini della nostra ricerca, emerge con chiarezza, è l'impatto della legislazione regionale piemontese in materia di gioco d'azzardo sugli affari dell'associazione criminale. Si evidenzia, infatti, che gli apparecchi da gioco illegali, apostrofati come "macchinette" e gestiti dagli appartenenti al sodalizio, "funzionano nonostante il divieto regionale" e vanno a coprire la domanda di gioco in territori lasciati scoperti dall'offerta pubblica che si è fortemente ridotta.

Le leggi della domanda e dell'offerta inducono a ritenere che difficilmente dal territorio piemontese potrà evaporare una quota così rilevante di consumo di gioco (circa 2 miliardi di euro). Le politiche che, di fatto, espellono dal mercato legale quote rilevanti o, come nel caso dello scenario piemontese, maggioritarie della propensione al gioco, rappresentano, quindi, una vera manna per il malaffare.

È di indubbio interesse quanto evidenziato dal Comando Provinciale della Guardia di Finanza di Torino, appositamente interpellato dall'Eurispes, riguardo alle violazioni e sistemi di frode rilevati nel segmento degli apparecchi da gioco.

Dall'attività di controllo sul territorio della provincia di Torino, sono infatti emersi i seguenti sistemi illeciti:

- forme di gioco irregolare, ossia di raccolta non registrata nei contatori degli apparecchi, con la conseguente sottrazione di base imponibile ai fini del prelievo erariale unico (PREU) e delle imposte dirette. In particolare, è emersa l'esistenza all'interno dei cabinet di numerosi apparecchi, di dispositivi (hardware e software) che permettono di gestire una modalità di gioco alternativa a quella lecita, omettendo l'invio dei dati alla rete telematica gestita dallo Stato, con conseguente evasione. Ciò risulta possibile grazie all'inserimento di una "doppia scheda" di gioco, opportunamente occultata all'interno di un doppio-fondo posto alla base dell'apparecchio, che rileva le giocate illecite non comunicate alla rete telematica di ADM, nonché al permanere negli apparecchi così detti AWP di una tecnologia che, operando con la scheda di gioco all'interno dell'apparecchio, non sfrutta le potenzialità di controllo garantibili con la connessione online real time alla rete telematica;
- congegni vietati e integralmente illegali tramite alterazione/manomissione e inserimento di gioco illecito in videogiochi meno recenti e attivati con svariate modalità: a mezzo radiocomando in possesso dell'esercente, o attraverso una combinazione di tasti.

Spiega il Comando Provinciale della Guardia di Finanza: «*In tutti questi casi, naturalmente, saranno danneggiati, oltre all'erario, anche il giocatore spesso ludopatico, che non avrà alcuna garanzia sulla regolarità del gioco, sulle probabilità di vincita, e sul rapporto di cash-out erogato dal dispositivo, che, di norma, sono sempre a vantaggio dei componenti del sodalizio criminoso*».

Se nel 2016 gli apparecchi da gioco sequestrati sono 51, con tributi evasi per euro 476.838,00, nel 2017 gli apparecchi sequestrati sono aumentati in modo esponenziale fino a 2.443, con una somma evasa pari a euro 952.708,00.

Nell'anno 2018, il numero degli apparecchi sequestrati risulta ridimensionato e pari a 102, ma i tributi evasi assommano ad euro 4.596.919,00.

Nei primi tre mesi del 2019, il numero degli apparecchi sequestrati torna a salire a 251, mentre non è ancora disponibile il corrispettivo dato relativo alle somme evase.

EURISPES Ufficio Stampa

ufficiostampa@eurispes.eu | tel. 06 68210205

Valentina Renzopaoli | cell. 333 3265606 | valentina.renzopaoli@eurispes.eu

Susanna Fara | cell. 329 2282239 | susanna.fara@eurispes.eu



Dal 1982
l'Istituto di Ricerca
degli italiani

Gioco pubblico e dipendenze in Piemonte

TORINO, 7 MAGGIO 2019



Coordinamento generale
Alberto Baldazzi

Hanno collaborato
Luca Baldazzi, Luca Danese, Giorgio Fedeli, Antonio Rinaudo,
Chiara Sambaldi, Raffaella Saso, Andrea Strata

Ufficio stampa
Susanna Fara, Valentina Renzopaoli



Indice

<i>Introduzione</i>	<i>pag.</i>	5
<i>Prima sezione</i>		
<i>Il gioco pubblico in Italia nel 2018</i>		9
Capitolo 1		
<i>Diffomità territoriali e una riforma che non decolla</i>		9
Capitolo 2		
<i>Il “ripensamento” di alcune regioni</i>		13
Capitolo 3		
<i>La regione Puglia e le ragioni profonde del “ripensamento”</i>		15
Capitolo 4		
<i>“Distanziometro” e compressione degli orari: strumenti inefficaci e controproducenti</i>		19
Capitolo 5		
<i>Legalità e illegalità, regolamentazione e proibizionismo</i>		25
Capitolo 6		
<i>Afasie e contraddizioni della giurisprudenza sul gioco pubblico</i>		34
Capitolo 7		
<i>Breve disamina degli strumenti attivati a livello internazionale per il contrasto al DGA</i>		40



<i>Seconda Sezione</i>	
<i>Lo Stato dell'arte del gioco pubblico in Piemonte</i>	43
Capitolo 1	
<i>La legge 9/2016 e i suoi effetti al 31/12/2018</i>	43
Capitolo 2	
<i>La "lettura" dell'Ires Piemonte: limiti e contraddizioni</i>	61
Capitolo 3	
<i>La scadenza del 20 maggio: verso la sostanziale espulsione dai territori del gioco attraverso apparecchi</i>	66
Capitolo 4	
<i>La scadenza del 20 maggio: di quanto si ridurrà il "giocato" attraverso apparecchi e quali saranno gli effetti?</i>	70
Capitolo 5	
<i>La scadenza del 20 maggio: l'impatto sull'occupazione nella filiera del gioco pubblico</i>	72
Capitolo 6	
<i>L'attività dei Dipartimenti della Patologia delle dipendenze dal 2016 al 2018</i>	78
Capitolo 7	
<i>L'illegalità: il territorio piemontese e gli interessi della criminalità organizzata</i>	81



Introduzione

Quando nel 2009 l'Eurispes presentò uno studio che conteneva una prima ricerca campionaria sul gioco legale, il titolo scelto era stato “L'Italia in gioco”. Già allora le problematiche legate ai volumi crescenti del gioco pubblico emergevano con evidenza, e nella pubblicistica risuonavano i primi allarmi sui rischi di dipendenza. “Ludopatia” era il termine più diffuso per riferirsi al G.A.P., ovvero al Gioco d'Azzardo Patologico, acronimo che era stato codificato a livello internazionale già negli anni Novanta del secolo scorso. Qualche anno più tardi, nel 2013, questo acronimo fu sostituito da D.G.A., Disturbo da Gioco d'Azzardo.

Dieci anni fa si segnalava la progressione geometrica con la quale era cresciuta la raccolta del gioco: da 15,5 miliardi del 2003, ai 47,5 del 2008. Oggi questo volume è più che raddoppiato: 101,8 miliardi nel 2017 (ultimo anno per il quale sono disponibili i consuntivi)¹, e per questo è corretto affermare che il nostro è un Paese “sempre più in gioco”, occupando i vertici delle classifiche mondiali. Per fare due soli esempi in ambito europeo, in relazione al Pil gli italiani giocano circa il doppio dei francesi e quasi il triplo dei tedeschi.

Questi dati sono ampiamente conosciuti e dibattuti; assai più scarsa è, invece, la consapevolezza di ciò che c'era “prima” dello sviluppo dell'offerta del gioco pubblico, di quanto lucrassero i malviventi e le centrali della criminalità organizzata nell'organizzazione del gioco illegale, e di quanto anche oggi esso sia diffuso, oltre che nelle condizioni di rialzare la testa a causa di alcune politiche dal sapore proibizionistico.

A livello pubblicistico, volutamente o meno si fa spesso confusione tra “volumi di gioco” e “spesa”: i primi rappresentano il totale delle “giocate” delle diverse tipologie di gioco, mentre la “spesa” è quanto i giocatori lasciano, al netto delle vincite, alla filiera del gioco e all'erario. È utile, dunque, produrre la specifica della suddivisione della “raccolta” in “vincite”, “spesa” ed “erario” relativamente alle ultime annualità, compreso il 2017 per il quale i dati sono definitivi.

¹ Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, *Libro blu 2017*.



TABELLA 1

Raccolta, vincite, spesa ed erario Anni 2014-2017

Anno	Raccolta (miliardi di euro)	Vincite (miliardi di euro)	Spesa (miliardi di euro)	Erario (miliardi di euro)
2014	84,3	67,5	16,8	8,3
2015	88,2	71,2	17	8,8
2016	96,1	77	19,1	10,4
2017	101,8	82,9	18,9	10,3

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli.

Anche così suddivise, ciascuna di queste cifre rappresenta in valore assoluto una posta assai rilevante: più di 10 miliardi di incassi per la finanza pubblica, un “costo” per gli italiani di quasi 19 miliardi e, per differenza, il settore delle imprese del gioco che nel 2017 ha potuto contare su 8,6 miliardi di euro suddivisi tra quote per i concessionari, per i gestori e gli esercenti. L'Ufficio Parlamentare di Bilancio per il 2017 segnalava l'esistenza di 238.744 punti vendita delle varie tipologie di gioco pubblico, comprensivi delle sovrapposizioni tra le differenti reti di prodotto. Le stime degli addetti alla sua filiera variano tra le 200.000 e le 300.000 unità.

È importante segnalare la forte crescita della raccolta del “gioco a distanza” nel triennio 2015-2017, superiore al +59,2%. Dalla tabella che segue si evidenzia come il rapporto tra raccolta e spesa risulti particolarmente “vantaggioso” per i giocatori.

TABELLA 2

Raccolta, vincite e spesa Anni 2015-2017

Totali	Raccolta			Vincite			Spesa		
	2015	2016	2017	2015	2016	2017	2015	2016	2017
Totale gioco a distanza	16.913	21.331	26.932	16.091	20.311	25.554	823	1.020	1.376
Totale rete fisica	71.268	74.766	74.745	55.055	56.758	57.207	16.213	18.009	17.538
Totale generale	88.249	96.173	101.753	71.146	77.069	82.762	17.103	19.104	18.990

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli.

Venendo ai dati (non definitivi) relativi al 2018, la tabella che segue riporta le variazioni tra 2017 e 2018, anche per quello che riguarda le entrate per l'erario.



TABELLA 3

Spesa dei giocatori ed entrate erariali
Anni 2017-2018

Tipologie di gioco	Spesa dei giocatori (dati in milioni)			Entrate erariali (dati in milioni)		
	2017	2018	Var. % 2018/2017	2017	2018	Var. % 2018/2017
AWP – Apparecchi da gioco con vincite in denaro (c. 6 a) e c. 7	7.799	7.168	-8,1	4.756	4.771	0,3
Lotterie	2.422	2.410	-0,5	1.327	1.310	-1,3
VLT Video Lotteries Terminal (c. 6 b)	2.846	3.018	6,0	1.374	1.690	23,0
Lotto	2.423	2.297	-5,2	1.277	1.097	-14,1
Giochi numerici a totalizzatore (SuperEnalotto, Superstar, ecc.)	619	606	-2,1	434	439	1,2
Giochi a base sportiva	1.346	1.489	10,6	269	297	10,4
Giochi di abilità a distanza (Casinò game, Cash games, ecc.)	723	857	18,5	144	172	19,4
Bingo	567	448	-21,0	187	181	-3,2
Giochi a base ippica	152	138	-9,2	26	22	-15,4
Betting exchange	6			1		
Scommesse virtuali	235			47		
Prelievo 6%	449	120	-73,3	449	120	-73,3
Prelievo conti dormienti				3		
Totale	19.587	18.551	-5,3	10.294	10.099	-1,9

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli.

Sono le scommesse sportive e il gioco online a registrare una forte crescita: le puntate sullo sport nello scorso anno sono state di quasi 1,5 miliardi di euro, il 10,6% in più rispetto al 2017, mentre per poker e casinò online la spesa complessiva è stata di 857 milioni, con una crescita del 18,5%. Altro segmento in crescita le VLT, presenti solo nei locali specializzati, che riscontrano un +6% grazie a una spesa da oltre 3 miliardi nell'ultimo anno. Leggera flessione per le lotterie e i gratta e vinci (2,4 miliardi, -0,5% sul totale e pari al 13% della spesa complessiva), in calo anche il Lotto (2,3 miliardi, -5,2% e con una quota sul totale del 12,4%). In leggero calo anche il SuperEnalotto (606 milioni, -2,1%), in rosso profondo è il Bingo (448 milioni, -21%), mentre prosegue ancora la flessione dell'ippica (138 milioni spesi, -9,2%).

L'Eurispes negli ultimi anni ha intensificato la propria attenzione alla galassia gioco, e nel 2017 ha costituito l'Osservatorio Permanente su "Giochi, Legalità e Patologie", presieduto dal Magistrato Antonio De Donno, e diretto dagli avvocati Chiara Sambaldi e Andrea Strata, sotto la cui egida sono state sviluppate numerose indagini d'ambito nazionale e territoriale. Questi studi hanno analizzato l'evoluzione della legislazione nazionale e di quelle regionali emanate a partire dal 2010 ma, come vedremo, con un effetto "differito", con l'obiettivo di limitare la diffusione delle dipendenze patologiche. Abbiamo seguito il lungo processo di



“composizione” tra Governo e Autonomie locali che ha portato nel settembre 2017 alla sigla dell’Intesa per una sostanziale riforma del settore, denunciato i numerosi segnali di vitalità del gioco illegale, mai definitivamente sconfitto, e segnalato gli evidenti limiti degli interventi dei sistemi sanitari regionali nell’intercettare e curare le dipendenze patologiche.

Oggi, molti nodi stanno venendo al pettine, e il complesso settore del gioco pubblico risulta senza governo, attraversato come è da spinte contrastanti che minano gli stessi obiettivi di chi correttamente denuncia le evidenze socio-sanitarie connesse al DGA, ma anche le prospettive imprenditoriali della filiera del gioco pubblico – nella quale operano come presidi della legalità i soggetti concessionari, i gestori e gli esercenti –, e infine gli introiti dell’erario che amministra il gioco pubblico attraverso l’Agenzia delle Dogane e dei Monopoli. Tutto ciò avviene in un contesto nel quale, inoltre, non si producono valutazioni aggiornate sull’efficacia degli strumenti socio-sanitari avanzati dalle Autonomie locali per il contrasto del DGA, né riflessioni sugli effetti del suo inserimento nei nuovi LEA del 2017.



Prima Sezione

Il gioco pubblico in Italia nel 2018

CAPITOLO 1

DIFFORMITÀ TERRITORIALI E UNA RIFORMA CHE NON DECOLLA

Le aspettative di chi ipotizzava un 2018 assai importante per la riforma del settore, apparivano pienamente legittime. Di fronte agli allarmi sul piano socio-sanitario avanzati da regioni e comuni, con l'Intesa del 7 settembre 2017 il Governo decideva per una forte riduzione degli apparecchi da gioco collegati alle reti telematiche pubbliche e per un tendenziale dimezzamento entro 3 anni dei luoghi di vendita del gioco pubblico. Con la firma dell'Intesa si produceva un nuovo "patto" tra Stato centrale e Autonomie locali, che tendeva a interrompere la crescita incontrollata dell'offerta pubblica, come tappa base per operare più efficacemente nell'intercettazione, ad opera dei Dipartimenti delle Dipendenze Patologiche delle Asl, dei soggetti che mostrano la patologia riferibile al DGA. Queste aspettative erano, lo ripetiamo, motivate, ma sono state sostanzialmente disattese.

Infatti lo "scambio" tra riduzione degli apparecchi da gioco autorizzati e dei punti vendita in concessione da una parte, e dall'altra l'accettazione di una offerta di gioco comunque diffusamente presente sul territorio, è stato annunciato, ma non realizzato. Lo Stato, attraverso il Ministero Economia e Finanze e l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, ha effettivamente ridotto entro il 2018 di circa il 35% il numero degli apparecchi da gioco intorno ai quali si genera poco meno del 50% dell'intero volume del gioco pubblico, attendendosi conseguentemente che le normative varate tra il 2010 e il 2016 in molte Regioni, venissero modificate in relazione all'elemento centrale che è presente in tutti i testi di legge, il così detto "distanziometro", e anche alla facoltà riservata ai comuni di comprimere gli orari di offerta del gioco pubblico.

Il "distanziometro" nel 2017 è passato al vaglio della Corte Costituzionale seppur limitatamente alla competenza delle Regioni ad introdurlo nelle rispettive leggi. La Corte ha statuito che, rientrando la tutela della salute nelle materie di competenza concorrente Stato-Regioni e vista la sostanziale inerzia del legislatore



centrale, le Regioni potessero introdurre strumenti di tutela della salute pubblica per contrastare i rischi connessi alla dipendenza da gioco.

Nessun pronunciamento invece, come stigmatizzato dalla stessa Corte, sugli effetti di questa misura con riferimento alla limitazione dell'attività economica delle imprese del settore.

Il suo funzionamento è assai semplice, in quanto propriamente “meccanico”, ma, come vedremo, la sua efficacia non ha trovato e non trova reali conferme.

Ad oggi quasi tutte le Regioni hanno legiferato in materia, stabilendo che non possono esistere punti di vendita del gioco legale a meno di 300/500 metri di distanza da alcuni luoghi “sensibili”, il cui elenco può variare da Regione a Regione, ma include comunque luoghi di culto, oratori, scuole, associazioni culturali, centri anziani, nodi di scambio intermodale, ecc.

È interessante notare che il “distanziometro”, elaborato per la prima volta nella legge della Provincia autonoma di Bolzano, è transitato quasi automaticamente, e senza ulteriori valutazioni di tipo scientifico e di congruità, in tutte le regolamentazioni successive. In questo processo caratterizzato dal “copia e incolla”, si è perso completamente il legame con l'originale funzione dello strumento, ideato nell'ambito delle misure per limitare l'inquinamento elettromagnetico prodotto dalle antenne di trasmissione.

Quasi tutti i testi delle leggi regionali, varate per contrastare i rischi di dipendenza da GAP o DGA, hanno collocato a 5 anni dalla loro promulgazione (in qualche caso a 3 anni), l'operatività del “distanziometro”, mentre molti Comuni si sono da subito attivati per regolamentare, comprimendoli, gli orari dell'offerta regolamentata.

Affermare che il “distanziometro” rappresenta l'elemento centrale o, addirittura, l'unico strumento di potenziale lotta alle dipendenze nell'area del gioco, risulta pienamente legittimo anche in virtù della constatazione che altri elementi, quali la creazione di “osservatori regionali”, il varo di “iniziative e campagne di comunicazione”, la creazione di loghi “no slot”, nella stragrande maggioranza di casi non hanno visto alcuna concreta operatività. Per completezza vanno segnalati alcuni poco più che simbolici interventi sul versante della fiscalità comunale, a vantaggio degli esercizi generalisti che non ospitano apparecchi da gioco AWP.

Va segnalato che quando le leggi regionali sono state promulgate, non esisteva quel tavolo di confronto con il Governo che è stato inaugurato solo nel 2016; conseguentemente poteva avere senso che le Regioni si “armassero” di uno



strumento in grado, in mancanza di una composizione, di comprimere e contrastare l'offerta di gioco pubblico gestito dallo Stato. Era infatti evidente che l'applicazione del "distanziometro" avrebbe fatto chiudere tra l'80 e il 90% dei punti vendita legali, riducendone drasticamente i volumi. Dopo la firma dell'Intesa, che comunque riservava alle Regioni la facoltà di assumere ulteriori provvedimenti per salvaguardare la salute di cittadini, l'arma del "distanziometro" non è stata però rinfoderata².

In questo processo si è inoltre perduta la consapevolezza del fatto che il gioco pubblico, che nel corso dell'ultimo quindicennio ha prodotto gli attuali volumi, non è "nato dal nulla" ma, al contrario, è intervenuto a modificare un contesto consolidato e stratificato, caratterizzato da pratiche illegali gestite dalla delinquenza comune e, ancor più grave, dalla criminalità organizzata. Da questo punto di vista è interessante riproporre quanto contenuto nella prima (ed ultima) organica riflessione elaborata in sede parlamentare. Si tratta del testo delle Conclusioni dell'indagine sul gioco d'azzardo della VI Commissione permanente Finanze e Tesoro del Senato, risalente a ben 16 anni fa, ovvero al 2003. Analizzare questo testo, del quale si suggerisce una lettura integrale, è assai istruttivo, in quanto gli allarmi sollevati negli anni più recenti intorno all'aumento di volume del gioco pubblico, già risuonavano quando non era ancora stato varato il processo che ha portato alla concessione ai privati dell'esercizio del gioco, ovvero quando lo Stato gestiva in proprio le più tradizionali lotterie, e si assisteva imbelli al dilagare della piaga delle bische e del gioco clandestino, appannaggio in primo luogo della criminalità organizzata che agiva senza colpo ferire. Nel testo delle Conclusioni della Commissione è possibile leggere alcuni passaggi illuminanti:

«Indubbiamente nella nostra società è diffusa una vera e propria "fame" di gioco (...). In Italia si calcolano 200.000 azzardo-dipendenti per i quali la rovina psichica e sociale si accompagna ad un'alta propensione al suicidio. Per questi il gioco d'azzardo costituisce una droga sotto ogni punto di vista, dal momento che provoca crisi d'astinenza, trascina nella delinquenza e nella morsa dell'usura, induce non di rado al bere e/o all'assunzione di stupefacenti (...). Oggi il ludopata, quale che sia la sua età e il livello sociale, può facilmente accedere ai giochi o pseudo-tali confacenti con le sue esigenze e disponibilità: per lo spiantato saranno le carte o il videogioco illegale della bisca sotto casa, per il danaroso la casa da gioco o l'azzardo in Borsa, per tutti le centinaia di cybercasinò che popolano quella terra di nessuno che è Intenet. E si noti che proprio quest'ultimo fenomeno, di certo il più inquietante e incontrollabile, appare in grande espansione (...). Dinanzi ad un simile panorama è forte la

² Per riprodurre le atmosfere che hanno accompagnato l'inizio dell'itinerario della cosiddetta "Riforma Baretta", si vedano Cardia, G., *La questione territoriale. Il proibizionismo inflitto al gioco legale dalla normativa locale*, Gnmedia, Terni 2016 e Sambaldi, C. - Strata, A., *Giochi e scommesse. I confini tra legale e illegale*, Lex giochi, Roma 2015.



tentazione di adottare soluzioni drastiche. Del resto bandire è assai più facile che regolamentare; peccato che le interdizioni finiscano per incancrenire il male che intenderebbero sanare e, altrettanto spesso, per buttare il bambino assieme all'acqua sporca».

Questo “tuffo” in un passato che per molti aspetti assomiglia all’oggi, induce a riflettere sull’esigenza di riproporre un livello omogeneo di riflessione che non può prescindere da una diretta assunzione di responsabilità da parte dello Stato centrale, rispetto alla quale è essenziale che le Regioni diano però una reale disponibilità collaborativa, e abbandonino l’illusione di poter operare efficacemente agendo solo nei singoli territori: il “federalismo dell’azzardo” non porta, infatti da nessuna parte. Ad oggi, la confusione regna sovrana, e si stanno evidenziando sui territori delle difformità insostenibili all’interno di un Paese che, in un settore così rilevante, non può non avere una politica nazionale.

Sul versante dello Stato, l’anno appena passato è stato, comunque, per certi aspetti produttivo. Nel Decreto Dignità, convertito nel mese di agosto 2018, il nuovo Governo ha introdotto il divieto di pubblicità e di sponsorizzazioni per tutte le tipologie di gioco, compreso l’online. L’attuazione di questo provvedimento è in parte dilazionata alla scadenza dei contratti in essere, e per altro verso pone qualche interrogativo soprattutto sul gioco on line, settore in cui i soggetti illegali sono particolarmente presenti, e nel quale la pubblicità è l’unico discrimine tra legale e illegale facilmente riscontrabile dal cittadino-giocatore. Si tratta, comunque, di una svolta che è stata molto apprezzata dai movimenti no-slot e, più in generale, dai soggetti che operano nell’area della lotta al gioco problematico e patologico. Inoltre, il Governo, sempre nel Decreto Dignità, al comma 6 bis, ha previsto una complessiva rimodulazione dell’area del gioco pubblico:

«Entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, il Governo propone una riforma complessiva in materia di giochi pubblici in modo da assicurare l’eliminazione di rischi connessi al disturbo da gioco d’azzardo e contrastare il gioco illegale e le frodi a danno dell’erario, e comunque tale da garantire almeno l’invariabilità delle corrispondenti entrate, ivi comprese le maggiori entrate derivanti dal comma 6».

Sta crescendo la consapevolezza che un intervento organico dello Stato centrale sia essenziale. Il ritorno allo “spirito dell’Intesa” del settembre 2017 è quanto mai auspicabile, sempre che vengano superate le logiche di contrapposizione che lo hanno svilito. Più o meno esplicitamente, questo è quanto chiedono proprio alcune di quelle Regioni che negli scorsi anni hanno legiferato in materia, e che ora si confrontano con le contraddizioni che le misure adottate manifestano nel tessuto vivo dei propri territori.



CAPITOLO 2

IL “RIPENSAMENTO” DI ALCUNE REGIONI

Man mano che si avvicinavano le scadenze della prevista applicazione dei vari “distanziometri”, le Regioni hanno mostrato comportamenti diversi.

Il Piemonte, come vedremo ampiamente nella seconda sezione della presente ricerca, ha deciso di procedere alla piena attuazione della propria legge regionale (legge 9/2016), e l’applicazione del “distanziometro” ha comportato già a novembre 2017 una prima forte compressione dell’offerta di gioco legale, relativamente ai punti vendita non specializzati e all’offerta attraverso apparecchi (AWP), mentre con il maggio 2019 anche i punti vendita specializzati ne saranno interessati, con il risultato di realizzare una sostanziale espulsione del gioco attraverso apparecchi (AWP eVLT) dal territorio regionale e, inoltre, di pregiudicare la più generale tenuta economica dei soggetti della filiera che offrono nei loro punti vendita “anche” il gioco attraverso apparecchi.

All’opposto, diverse Regioni hanno nuovamente legiferato, sostanzialmente “prendendo tempo” e dilazionando la piena applicazione dei testi originali.

La Regione Abruzzo, che con la legge 40/2013 condiziona l’autorizzazione all’esercizio di “sale da gioco” o all’installazione di apparecchi per il gioco lecito ad una distanza superiore a 300 metri dai luoghi sensibili, con una operatività di questa norma originariamente prevista al 21.11.2018, ha ritenuto di prorogare di 2 anni i termini di entrata in vigore della nuova disciplina con la legge regionale 24 agosto 2018 n. 30.

La Regione Liguria, che con la legge 30 aprile 2012 n.17 condiziona l’autorizzazione all’esercizio di sale da gioco o all’installazione di apparecchi per il gioco lecito all’ubicazione a distanza superiore a 300 metri dai luoghi sensibili, e originariamente indicava una scadenza per la sua piena applicazione al 02/05/2017, con l’art. 4 comma 1 della legge 6 aprile 2017 n.7 ha concesso una prima proroga, estendendola da 5 a 6 anni. Successivamente, l’art. 1 comma 1 della legge 26 aprile 2018 n. 2 ha concesso un’ulteriore proroga non legata ad una nuova scadenza temporale, ma «fino alla data di entrata in vigore del testo unico in materia di prevenzione e trattamento del gioco d’azzardo patologico (GAP)».

La Provincia Autonoma di Trento, è intervenuta a disciplinare il contrasto della dipendenza da gioco con la legge 22 luglio 2015 n.13, il cui art. 5 comma 1 condiziona l’autorizzazione all’esercizio di sale da gioco o all’installazione di apparecchi per il gioco lecito all’ubicazione a distanza superiore a 300 metri dai luoghi sensibili. L’art. 14 comma 1, nel suo testo originario, prevedeva altresì un



termine di 5 anni dall'entrata in vigore della detta legge provinciale (in scadenza il 29/07/2020) per conformare le attività già provviste di autorizzazione alla nuova disciplina. Il legislatore provinciale, di recente, è tornato sul tema delle distanze minime dai luoghi sensibili con la legge 3 agosto 2018 n.15, il cui art. 33, nel contemplare una ulteriore proroga di termini, riforma l'art. 14 comma 1, aprendo ad un doppio binario, espressamente volto alla più ampia tutela delle ragioni degli esercenti le attività di sale da gioco. Pertanto, ad oggi, il termine di scadenza entro il quale le attività site entro il territorio della Provincia Autonoma di Trento dovranno conformarsi alla disciplina in tema di distanze minime è prorogato al 29 luglio 2022, quando collocate nelle sale da gioco, ed al 29 luglio 2020 nelle altre tipologie di esercizi.

Nei casi appena segnalati, i nuovi orientamenti assunti dalle Regioni con varie graduazioni sono comunque riconducibili per un verso ad una tardiva e parziale assunzione delle responsabilità derivanti dalla firma dell'Intesa del settembre 2017, per l'altro alla presa d'atto della tendenziale espulsione dell'offerta del gioco pubblico dai rispettivi territori, e all'impatto che ciò comporta anche in termini occupazionali per la filiera. Il dibattito che li ha accompagnati non ha, invece, interessato gli aspetti realmente dirimenti che afferiscono la presunta o reale validità del "distanziometro" quale strumento per limitare le dipendenze da gioco d'azzardo, l'efficacia o meno degli altri strumenti di contrasto presenti (spesso solo sulla carta) negli articolati delle leggi regionali, le evidenze e i rischi di crescita dell'illegalità legata alla compressione dell'offerta legale.

Solo la Puglia ha deciso di riformulare la propria legislazione sul gioco tenendo conto questi essenziali elementi di giudizio.



CAPITOLO 3

LA REGIONE PUGLIA E LE RAGIONI PROFONDE DEL “RIPENSAMENTO”

La Puglia è stata la Regione che nel 2017 si era vista confermare dalla Consulta la legittimità a legiferare sul “distanziometro”, in quanto «l’apposizione di distanze minime dai luoghi sensibili» ha una natura socio-sanitaria e sia da intendersi quale «misura di prevenzione logistica» della dipendenza da gioco d’azzardo (Sentenza Corte Costituzionale 22 marzo 2017 n.108). Questa sentenza per estensione validava in linea di principio gli interventi delle altre Regioni in punto di competenza a legiferare.

Va comunque precisato ancora che la Suprema Corte si è espressa esclusivamente sulla competenza della Regione ad intervenire tramite l’introduzione di strumenti di tutela della salute contro i rischi di dipendenza, ma la sentenza citata non rappresenta una “validazione” dell’impatto reale e dell’efficacia del distanziometro. Non spetta alla Consulta giudicare la validità di questa o quella politica sanitaria e/o di prevenzione. Residuano semmai, come evidenziato nelle sezioni successive di questo lavoro, dubbi di legittimità costituzionale non sufficientemente investigati relativamente agli effetti del distanziometro sull’attività economica autorizzata delle imprese di gioco, la cui attività è appunto prevista come lecita dal nostro ordinamento giuridico.

Passando ora ad una sintetica disamina del testo della legge regionale pugliese 13 dicembre 2013, n. 43, “Contrasto alla diffusione del gioco d’azzardo patologico” (GAP), per quel che riguarda l’articolo 3, che impegna le Asl e i Comuni associati in Ambiti territoriali nell’attività di informazione, sensibilizzazione ed educazione sulle dipendenze da gioco, va segnalato che ciò è avvenuto sporadicamente e, comunque, a macchia di leopardo. Quanto all’articolo 4 (Osservatorio e marchio regionale), l’Osservatorio non è mai stato costituito, e analogamente il marchio regionale “Libero da slot-Regione Puglia” non ha mai avuto diffusione. Lo stesso va detto della Giornata dedicata al contrasto alla diffusione del gioco d’azzardo, che è stata istituita con l’articolo 5, ma mai celebrata. Quanto all’articolo 6, già prima dell’emanazione della legge n. 43 era prevista l’esposizione di informative curate dalle Asl territoriali. Per quello che riguarda l’articolo 7, a parte la norma disciplinante il “distanziometro” (comma 2), va segnalato che quanto demandato ai Comuni in termini di regolamentazione locale è stato realizzato solo da una sparuta minoranza di Amministrazioni comunali.

Da questa rassegna si può ricavare che, nel complesso, a 5 anni dal suo varo la legge in oggetto ha poco “lavorato” nei territori della Puglia per l’ottenimento delle sue principali finalità, e che su molti specifici punti non se ne è neanche avviata



l'attuazione. Da segnalare infine che, come avvenuto per molte altre leggi regionali, il testo pugliese del 2013 non dedicava alcuna attenzione al gioco illegale e agli specifici rischi che esso comporta, in aggiunta a quelli dell'addiction.

L'elemento cardine dell'intero testo regionale, per gli effetti concreti che esso potenzialmente comporta, è senza dubbio il comma 2 dell'articolo 7, quello che disciplina il "distanziometro". Questo strumento è stato sostanzialmente silente per diversi anni, se si escludono alcune interpretazioni delle autorità di Pubblica Sicurezza nel corso del 2018. Silente, perché la sua concreta applicazione in relazione alle autorizzazioni già esistenti veniva rimandata "a cinque anni" dall'entrata in vigore della legge, ovvero al 20 dicembre 2018. Man mano che questa scadenza si è avvicinata, però, le proiezioni sui suoi effetti per la complessiva offerta del gioco pubblico, dell'impatto sul piano occupazionale e, infine, la consapevolezza del rischio di ridare spazio al gioco illegale, hanno generato un approfondito dibattito che nel corso dello scorso anno si è fatto sempre più acceso. Il 10 maggio 2018, a firma del Consigliere Ernesto Abaterusso, veniva presentata una proposta di modifica della legge 43/2013, di cui di seguito riportiamo ampiamente la relazione che la ha accompagnata.

«All'art. 7 comma 2, la legge regionale n. 43 del 2013, stabilisce che le licenze possono essere rilasciate esclusivamente nel rispetto del distanziometro previsto dalle norme regionali. Tuttavia, considerata la distanza richiesta, 500 metri dai luoghi sensibili e la varietà degli stessi (istituti scolastici di qualsiasi grado, luoghi di culto, oratori, impianti sportivi e centri giovanili, centri sociali e altri istituti frequentati principalmente da giovani o strutture residenziali o semiresidenziali operanti in ambito sanitario o socio-assistenziale e, inoltre, strutture ricettive per categorie protette), appare quanto mai evidente l'impossibilità di rilasciare nuove licenze. Ciò significa che, a partire da dicembre, saranno sostanzialmente espulsi dal territorio regionale tutti gli apparecchi da intrattenimento (le cosiddette slot) e la raccolta delle scommesse su rete fisica. Tutto ciò comporterà notevoli ripercussioni sulla rete di raccolta in termini reddituali e occupazionali. Si ritiene pertanto necessario un intervento sulla legge regionale n. 43/2013 mirato a stabilire una proroga per la scadenza, oggi pericolosamente vicina, delle licenze di Pubblica Sicurezza. Segnaliamo che la medesima soluzione è stata adottata in Liguria dove, per effetto della relativa legge regionale, tutte le licenze sarebbero scadute a maggio dell'anno scorso. La Giunta regionale ligure, preso atto degli effetti eccessivi della legge regionale, ha prorogato l'entrata in vigore delle norme espulsive avviando al contempo un confronto con tutte le parti interessate al fine di contemperare tutte le esigenze. Analogamente, a seguito dell'entrata in vigore della legge regionale sul gioco, anche in Piemonte si sta assistendo ad un effetto espulsivo del gioco legale e il Governatore Chiamparino ha recentemente aperto al dialogo per cercare una soluzione equilibrata. La Regione Calabria, invece, ha regolamentato il gioco



all'interno di un provvedimento per il contrasto al fenomeno della 'ndrangheta e alla promozione della legalità riconoscendo alle categorie concessionarie dello Stato con requisiti di onorabilità e professionalità, un ruolo sociale e di garanzia di legalità differente rispetto agli altri esercizi pubblici ove si raccoglie il gioco. Di conseguenza a tali categorie non si applicano le distanze e gli orari stabiliti per la raccolta sono compatibili con quelli di apertura di un esercizio commerciale. Tutto ciò premesso, si rimette in allegato una proposta di modifica per una proroga dell'entrata in vigore dell'art.7, comma 3 da adottarsi in attesa che il Ministero dell'Economia e delle Finanze recepisca con proprio decreto l'intesa Stato-Regioni in materia salvaguardando così la tenuta dei livelli occupazionali in una regione che sta già affrontando in questo campo notevoli problemi».

Il nuovo orientamento del Consiglio regionale pugliese, sulla base del testo presentato a maggio e in parte successivamente modificato, si è concretizzato a novembre 2018 con l'approvazione a larga maggioranza della delibera che rinviava di 6 mesi ogni ulteriore intervento sull'originario testo di legge, in attesa di un nuovo intervento del Governo. Su queste decisioni gli stessi Consiglieri pugliesi hanno riconosciuto esplicitamente l'influenza esercitata da una ricerca che l'Osservatorio "Giochi Legalità e Patologie" dell'Eurispes ha realizzato su Gioco Legale e Dipendenze in Puglia, presentata a Bari alla fine di settembre, e che è stata oggetto di una audizione presso il Consiglio regionale il 15 novembre.

La ricerca Eurispes, intorno alla quale si sviluppava un forte dibattito con notevole impatto sul sistema della comunicazione regionale, non solo dimostrava attraverso apposite mappature (ad esempio, quella del Comune di Lecce) che con l'applicazione a dicembre 2018 del "distanziometro" previsto nella legge regionale del 2013, il gioco legale in Puglia sarebbe sostanzialmente scomparso, a tutto vantaggio dell'attività della malavita organizzata, ma prima ancora di ciò che l'obiettivo stesso di limitare lo sviluppo del gioco problematico e patologico allontanando l'offerta quanto più possibile dai centri urbani e dai luoghi di abitazione attraverso il "distanziometro", non ha alcuna base scientifica, e genera in buona parte un effetto contrario, in quanto il giocatore problematico e patologico "predilige" l'anonimato e il gioco lontano da abitazione, contesto familiare e luogo di lavoro. Inoltre, la ricerca produceva il primo realistico censimento degli addetti alla filiera del gioco pubblico che di lì a poco avrebbero perso il lavoro nella regione, con una valutazione "per difetto" che sfiorava la perdita di circa 9.000 addetti.

La ricerca riscontrava poi, attraverso il censimento dell'attività dei Dipartimenti delle Dipendenze Patologiche pugliesi, la sostanziale inefficacia dell'attività di contrasto alle dipendenze, che per il 2017 aveva intercettato solo 875 giocatori patologici. Infine, lo studio rendeva evidente che nulla nel



quinquennio precedente aveva fatto la Regione Puglia in termini di sensibilizzazione sui rischi di dipendenze e di campagne informative sul tema.

Fin dal momento della sua pubblicazione, la ricerca ha occupato grande spazio nel dibattito sul tema che, vista l'imminente scadenza del dicembre 2018, cresceva d'intensità e di livello. Certamente, i suoi contributi più diretti, che hanno reso più cogente la riflessione dei decisori politici regionali, hanno riguardato il tema della mancata efficacia del "distanziometro" e della compressione degli orari, oltre al warning sulla crescita dell'illegalità legata alla limitazione dell'offerta di gioco pubblico.



CAPITOLO 4

“DISTANZIOMETRO” E COMPRESSIONE DEGLI ORARI: STRUMENTI INEFFICACI E CONTROPRODUCENTI

L’analisi che ha portato l’Eurispes a contestare l’efficacia del “distanziometro”, avrebbe forse rappresentato una “voce nel deserto”, se in concomitanza con la sua pubblicazione, analogo “verdetto” non fosse stato espresso da un soggetto di forte rilevanza pubblica quale l’Istituto Superiore di Sanità (ISS).

La pubblicazione nell’ottobre 2018 della prima importante ricerca curata dall’ISS ha rappresentato senz’altro un momento di snodo nell’intero dibattito sulla galassia del gioco in Italia. Per la prima volta il braccio operativo del Ministero della Salute è intervenuto per fornire dati e analisi approfondite sul tema del DGA. È utile riportare in questa sede alcuni risultati dello studio.

Per l’ISS i concittadini che giocano sono nel nostro Paese circa 18 milioni e mezzo, ovvero il 36,4% della popolazione. Per il 43,7% di essi si tratta di uomini, per il 29,8% di donne. Il 26,5% (pari a 13.435.000) rientra nella categoria del giocatore “sociale”, con differenze significative tra maschi e femmine (rispettivamente 30,2% vs 23,1%), ovvero un cittadino che gioca saltuariamente, per puro divertimento. Esistono poi i giocatori a basso rischio, circa il 4,1% (2.000.000 di residenti), e i giocatori a rischio moderato, che sono il 2,8% (circa 1.400.000 residenti). I giocatori problematici sono il 3% (circa 1.500.000 residenti). Tra i giocatori problematici la fascia di età 50-64 anni è la più rappresentata (35,5%). Va qui precisato che l’area dei giocatori problematici non coincide con quella dei giocatori patologici, definibili così solo a seguito di una diagnosi medica. Essa, comunque, può generare comportamenti lesivi del benessere dei singoli e delle figure ad esso correlate.

Altro dato essenziale fornito dall’ISS è quello dei “presi in carico”, ovvero dei cittadini cui è stata diagnosticata una dipendenza patologica da gioco d’azzardo, che sono in Italia circa 13.000 e vengono assistiti dai Dipartimenti delle Dipendenze Patologiche delle Asl.

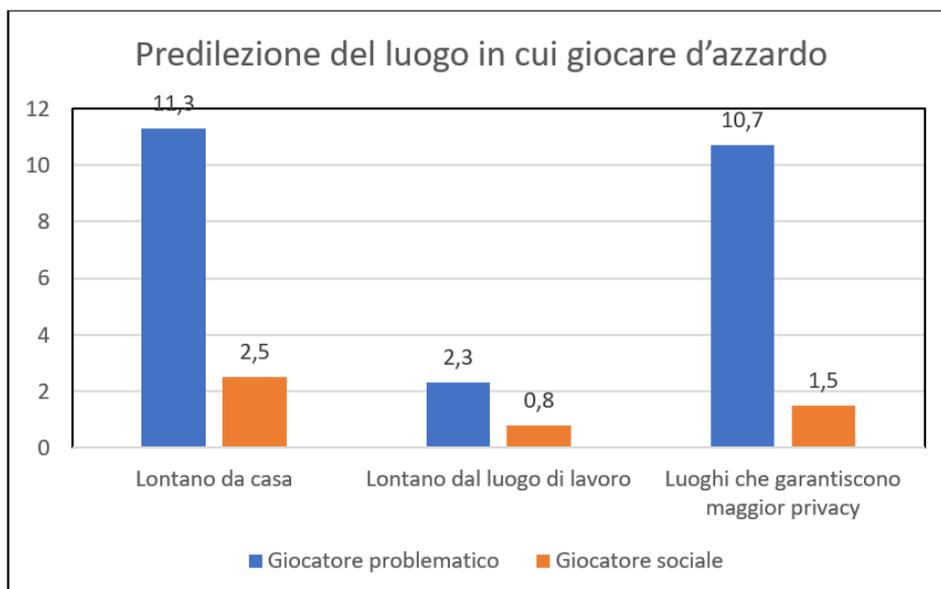
È evidente che il delta tra il numero dei giocatori considerati problematici (1.500.000) e quelli diagnosticati patologici (13.000) è così estremo da portare con sé valutazioni di segno opposto. La prima è che il passaggio tra problematico e patologico sia molto raro; la seconda è che il sistema sanitario riesce comunque ad intercettare solo “tracce” dei comportamenti patologici legati al consumo di gioco.



La ricerca ISS ha di fatto corroborato la valutazione che l'Eurispes ha espresso sul “distanziometro”, comparando gli orientamenti delle due categorie estreme in cui si suddividono i consumatori di gioco: i “giocatori sociali” e quelli “problematici”. L'ISS ha riscontrato le rispettive predilezioni su “vicinanza” o “lontananza” dei punti gioco dall'abitazione e dal posto di lavoro, e anche il valore che le due categorie attribuiscono alla “riservatezza”.

Qui di seguito proponiamo un grafico che riporta i diversi orientamenti.

GRAFICO 1



Fonte: Elaborazione Eurispes su dati ISS.

La predilezione da parte dei giocatori problematici dei luoghi lontani da casa e per quelli che garantiscono maggior privacy per quote percentuali superiori al 10% (mentre la lontananza dal luogo di lavoro appare meno influente), potrebbe apparire non rilevante, anche se confrontata con quella assai più bassa espressa dai giocatori sociali. In realtà questi dati “dicono” qualcosa di diverso, per la cui comprensione è necessario riprendere i dati generali riportati nella ricerca dell'Istituto Superiore di Sanità.

Secondo l'ISS i “giocatori problematici”, come abbiamo già detto, sono in Italia 1.500.000, pari al 3% della popolazione. Va ribadito che “problematico” non significa “patologico” e che, conseguentemente, solo una parte di essi è colpita da dipendenza o è a forte rischio.



Ipotizzando che questo sotto insieme, rappresentato dai giocatori patologici, assommi al 10% dei problematici, ecco che il dato della predilezione di luoghi del gioco lontani da casa o che assicurano privacy, che si attesta intorno alla stessa percentuale, potrebbe “fotografare” proprio la quota di giocatori più fortemente problematici.

Proseguendo nel ragionamento, i giocatori fortemente problematici preferirebbero privacy e lontananza dai luoghi dove si vive quotidianamente e si è maggiormente conosciuti. L’assunto secondo cui il “distanziometro” non serve in quanto chi manifesta il disturbo non viene dissuaso dal gioco per la distanza, viene così addirittura ribaltato: il “giocatore problematico” ricerca luoghi lontani che garantiscono privacy e occultano in qualche misura la sua condizione di difficoltà. Conseguentemente, si potrebbe affermare che il “distanziometro” non mitiga la pulsione al gioco dei giocatori problematici o patologici, mentre può avere un effetto di dissuasione per quelli “sociali”.

Le riflessioni appena riportate non debbono apparire una forzatura mirante ad “apparentare” i risultati delle analisi dell’Eurispes con quelli dell’ISS. A conferma di ciò si possono produrre le dichiarazioni pubbliche dei vertici dell’Istituto che esplicitano, ancora più chiaramente delle tabelle e dei dati sopra illustrati, le critiche avanzate allo strumento del “distanziometro”.

Già nel maggio del 2018, prima quindi della pubblicazione dello studio, la Dottoressa Adele Minutillo aveva anticipato le considerazioni dell’Istituto sull’inefficacia del “distanziometro” quale strumento preventivo contro lo sviluppo di dipendenze nei giocatori problematici, e a sostegno delle terapie per quelli patologici. Qui di seguito la sintesi di un suo intervento in un convegno tenutosi a Salerno.

«Nei mesi passati abbiamo sentito molti giocatori in trattamento per il disturbo da gioco d’azzardo. Tanti ci raccontano che nel momento della compulsione del comportamento cercano un luogo di gioco spesso lontano dal posto dove vivono. Questo avviene perché, quando il giocatore è in fase di compulsione, si sente in colpa verso la famiglia perché sa che sta togliendo loro soldi e tempo. Cerca quindi posti lontani dal suo abitudinario e dove non lo conoscono per andare a giocare. Se questo fosse confermato dalla ricerca che stiamo effettuando, il distanziometro potrebbe addirittura far aumentare la dipendenza piuttosto che risolverla. Il disturbo da gioco d’azzardo è un problema che esiste, ma il rischio è che si generalizzi troppo o che si utilizzino misure che non servono effettivamente a chi ha il disturbo (...). In Italia parliamo di disturbo da gioco d’azzardo solo quando è stato realmente diagnosticato. In tutti gli altri casi, si deve parlare di giocatore problematico o a rischio o di giocatore sociale».



Più recentemente, nello scorso mese di aprile, la Dottoressa Roberta Pacifici, Direttore del Centro Nazionale dipendenze e doping dell'Istituto Superiore di Sanità, in occasione del III forum "Un Check-up per l'Italia", dedicato alle "Vecchie e nuove dipendenze" organizzato dalla Fondazione Biagio Agnes, ha fornito una sintesi dei dati sulle dipendenze, segnalando che l'11% degli studenti tra i 14 ed i 17 anni è un tabagista, e il 34,2% ha fatto uso almeno una volta di una sostanza psicoattiva illegale, ovvero di droghe. Per Roberta Pacifici, quella delle droghe si conferma una vera e propria emergenza per i più giovani. Il mercato è in espansione, e negli ultimi mesi sono state intercettate dalle autorità ben 106 nuove molecole psicoattive, acquistabili anche attraverso Internet. Assai elevati, poi, i consumi di alcol e di "canapa light". Per ciò che riguarda la ludopatia, Roberta Pacifici ha spiegato che questa occupa l'ultimo posto nella classifica degli allarmi socio-sanitari, dopo tabacco, droghe, doping, alcol e disturbi del comportamento alimentare (come anoressia o bulimia). Inoltre, una quota maggioritaria del milione e mezzo di italiani che manifesta un rapporto problematico con il gioco, soffre di altre dipendenze, come alcol o droghe. Ciò nonostante, per la Dottoressa Pacifici, al centro dell'attenzione delle pubbliche autorità e del Governo, sarebbero proprio le dipendenze nell'area del gioco, mentre sulle altre manca un'adeguata attenzione.

Sarebbe giusto attendersi che queste posizioni, espresse dal soggetto pubblico deputato a fornire al Ministero della Salute indicazioni in tema di sicurezza socio-sanitaria, fossero messe al centro del dibattito pubblico e delle riflessioni dei decisori politici, magari per essere contestate. Ciò, però, non sta avvenendo e, come vedremo più avanti, l'assoluta inconsistenza delle motivazioni scientifico-sanitarie a favore del "distanziometro", è bypassata dai suoi sostenitori sulla base della validazione di questo strumento in ambito giurisdizionale. Ma scambiare "legittimità" con "efficacia" è frutto e, al contempo, causa di una confusione che non aiuta a dipanare le problematiche irrisolte nell'area dell'assistenza e della cura delle "azzardopatie".

Passando allo strumento della compressione degli orari dell'offerta di gioco pubblico, anche in questo ambito – in cui la dottrina è al momento assai carente – è opportuno segnalare che le presunte "difficoltà" fraposte al giocatore problematico e/o patologico in relazione alle limitazioni degli orari messe in atto da numerosi Comuni, non sembrano avere una specifica cogenza, con il rischio di rappresentare un ulteriore carrier di comportamenti estremi, e per ciò stesso, patologici. Comprimere gli orari e collocare l'offerta in tempi contingentati ed in fasce marginali, può addirittura creare un habitat particolarmente acconcio per chi manifesta una pregressa fragilità psichica, oltre a riprodurre una logica da ghetto che confligge con obiettivi di ri-socializzazione dei soggetti problematici e/o patologici. Qui di seguito riportiamo un intervento della Pedagogista Serenella Pascali, membro dell'Osservatorio Permanente "Giochi, Legalità e Patologie" dell'Eurispes e componente del Dipartimento Promozione della Salute e del Benessere Sociale della Regione Puglia.



«Occorre una seria riflessione sulla reale efficacia delle prescrizioni in materia di restrizioni orarie dell'offerta di gioco. Se l'obiettivo è quello di contenere il rischio del diffondersi di comportamenti dipendenti, è legittimo chiedersi se la contrazione del tempo sfavorisca ovvero ampli tale possibilità. Nella previsione poi che il tempo del gioco sia "relegato" ad orari soprattutto serali o notturni, occorre domandarsi, dal punto di vista sociale, se questo consente un maggiore o minore controllo dei fenomeni collaterali legati al gioco.

Dal punto di vista clinico il DSM-V, il Manuale diagnostico statistico dei disturbi mentali annovera il Gambling disorder, il disturbo da gioco d'azzardo, tra le dipendenze e non più, come nel DSM-IV, tra i disturbi del comportamento. Tuttavia i giocatori "patologici" riferiscono la componente compulsiva, clinicamente riconosciuta, che è propria di tutte le dipendenze, siano esse da sostanze o da comportamenti, perché il meccanismo neurale alla base è il medesimo: l'irrinunciabilità a ripetere l'azione del gioco e l'impossibilità di opporre una resistenza, tanto che la vita individuale e sociale del giocatore patologico si struttura attorno a questa unica azione: giocare.

Dunque occorre chiedersi se la componente compulsiva associata alla velocità della pratica del gioco è contenuta o favorita dalla forte delimitazione oraria. Sembrerebbe esserne favorita, dato che la coazione a ripetere, tipica del disturbo compulsivo, associata alla frequenza e alla ripetitività, dilata la sua ampiezza proprio nella consapevolezza di disporre di uno spazio temporale inferiore ("devo poter vincere", "devo recuperare – chasing – quello che ho perso").

È quindi legittimo chiedersi se superare in termini di restrizione oraria le indicazioni contenute nell'Intesa del 2017 sia utile nella logica di riduzione della diffusione del Disturbo da Gioco d'Azzardo, oppure non configuri da parte delle autonomie locali un atteggiamento inefficacemente cautelativo, dettato dal "tacitare le coscienze" di fronte alla forte percezione di allarme sociale e socio-sanitario che molti territori esprimono.

Dato che nella percezione diffusa, e pur nell'assenza ad oggi di indagini scientificamente probanti, questo allarme è assai sentito, altre sarebbero le strade da percorrere da parte sia degli amministratori locali che dei settori della società civile che lo rilanciano.

Contrarre in termini orari la possibilità di gioco legale attraverso apparecchi da gioco e, al contempo, permettere nelle 24 ore l'accesso alle lotterie istantanee in una pluralità di esercizi anche non esclusivamente dedicati al gioco è ad esempio, una evidente contraddizione.



La diffusione capillare in termini di luoghi fisici, ha permesso al gioco legale di fare ingresso nei bar, nelle tabaccherie, nei luoghi di incontro e, progressivamente, nelle case o in strada attraverso l'online dei pc, degli smartphone, abbattendo i muri di quella diffusa "ritrosia" che abilitava solo il giocatore, riconosciuto come tale, all'ingresso nei luoghi deputati: le sale gioco. Si pensi alle lotterie istantanee che, peraltro, in tema di tempo, si consumano ad una velocità appunto istantanea: non occorre attendere l'orario di apertura delle sale gioco, perché già alle 6.00 del mattino in un qualsiasi bar o tabaccheria si ha la possibilità di consumare, assieme al caffè o al pacchetto di sigarette, anche il tagliando della lotteria. La dilatazione oltremodo estensiva delle opportunità di gioco ha portato come conseguenza la perfetta, totale, aderenza del tempo di gioco al tempo di vita.

In questo modo il fattore tempo diventa funzionale alla creazione sociale dell'addiction e, sommato al ritmo e alla velocità dell'azione di gioco, contribuisce in maniera determinante all'instaurarsi dei meccanismi di dipendenza. Ovviamente acquistare "gratta e vinci" e giocare al lotto non configura nella maggior parte dei casi una condizione problematica o patologica. Ma, certo, la pratica del gioco è stata "sdoganata" nell'ambito delle azioni più ordinarie: fare la spesa, sorseggiare il caffè, fare colazione, acquistare sigarette e gomme da masticare. La moltitudine dei luoghi in cui è possibile giocare ha, di fatto, mutato la platea dei destinatari dell'offerta di gioco.

L'Intesa del 7 settembre 2017 prevedeva, saggiamente, una forte riduzione dei luoghi deputati alla fruizione del gioco legale, così come diverse limitazioni alla pubblicità del gioco che sempre più negli ultimi anni ha invaso il sistema della comunicazione e dei media. La comunicazione è un aspetto centrale nella diffusione delle pratiche di vita.

Di fronte a questo quadro, risulta evidente che oltre al tema propriamente sanitario legato alla dipendenza da gioco, esiste una dimensione culturale o sotto-culturale che "spiega" l'aumento dei volumi delle diverse tipologie di gioco.

Per rimanere al tema del Disturbo da Gioco d'Azzardo, realisticamente va detto che il fenomeno è destinato a crescere e che non si può che puntare ad un suo parziale contenimento. Ma perché ciò si realizzi, esso deve essere al contempo studiato più approfonditamente, arginato attraverso una forte attività di prevenzione, e curato con una concreta applicazione di specifici protocolli clinici che diano corpo all'inserimento del Disturbo da Gioco d'Azzardo nei Livelli essenziali di assistenza. Ritenere validi, efficaci e sufficienti strumenti quali le limitazioni orarie, (o, per altro verso, il "distanziometro") appare al contempo un errore sul piano sanitario, come su quello culturale e dell'analisi sociale».



CAPITOLO 5

LEGALITÀ E ILLEGALITÀ, REGOLAMENTAZIONE E PROIBIZIONISMO

Nel novembre del 2018, a commento di una estesa indagine sull'attività della criminalità organizzata nell'area del gioco che ha investito le Procure di Reggio Calabria, Catania e Bari, il Procuratore Nazionale Antimafia e Antiterrorismo Federico Cafiero de Raho ha fatto importanti dichiarazioni che hanno attinenza con le politiche sull'offerta di gioco pubblico. Dal novembre 2017 dai vertici della Procura Nazionale Antimafia e Antiterrorismo, dal 2013 da Procuratore a Reggio Calabria e, prima ancora (2006), da Procuratore aggiunto a Napoli, il Procuratore Cafiero de Raho si è sempre confrontato con le attività della criminalità organizzata. Negli anni Novanta ha rappresentato la Pubblica accusa nel processo "Spartacus" contro il clan deli Casalesi, dopo aver contribuito direttamente alle indagini della Direzione Distrettuale Antimafia di Napoli. Nei 40 e più anni del suo impegno in Magistratura, in molte occasioni si è occupato di contrasto al gioco illegale. Basti ricordare l'attività della Procura di Reggio Calabria che già nel 2015, sotto la sua guida, con l'operazione "Gambling", scoperchiava i giri vorticosi d'illegalità e di riciclaggio legati alle scommesse. E, dunque, un magistrato particolarmente attento a segnalare gli elementi di continuità e le trasformazioni che hanno caratterizzato l'attività della criminalità organizzata nell'area del gioco.

Il Procuratore Cafiero de Raho ha voluto arricchire la presente ricerca con un contributo originale che qui di seguito si riporta.

«La criminalità organizzata nel dopoguerra ha incentrato la propria attività nel contrabbando, nel pizzo, nello sfruttamento della prostituzione, nella droga, nelle bische clandestine. La predilezione del malaffare è per tutti quei settori in cui gira denaro e l'aumento dei volumi del gioco – nei decenni in cui lo Stato era presente solo "in tracce" con le lotterie tradizionali, e ancor più quando, a partire dalla metà degli anni 2000, si è dato vita ad un tumultuoso processo di rilascio di concessioni ai privati – non poteva non interessare le mafie.

Prima dell'emersione del gioco da illegale a pubblico/legale, le bische e gli allibratori clandestini lucravano elevate percentuali sulle giocate e sulle scommesse, e generavano un business parallelo, quello dell'usura. Quando il gioco è diventato "pubblico", il volume dell'illegale si è certamente ridotto, ma la criminalità organizzata, infiltrandolo, ha iniziato a utilizzare l'area grigia ad esso collegata come clamorosa opportunità per riciclare denaro sporco proveniente da altre attività illecite, soprattutto dalla droga.



La mafia, infatti, guarda sempre avanti, e si infiltra dove le normative sono carenti o dove mancano quasi del tutto, come nel caso del gioco on line. Qualche volta viene anche “aiutata”, come è accaduto con la sanatoria governativa del 2014 sui bookmaker esteri, che ha permesso agli operatori fino ad allora illegali di rivolgersi ai Martiradonna per ottenere assistenza per l’organizzazione degli oltre 1.000 punti vendita divenuti legali. Le mafie oramai si sono attrezzate assumendo stuoli di tecnici informatici, mentre fino a pochi anni fa le professionalità più richieste erano i chimici che lavoravano la droga. Il gioco attrae l’economia criminale anche perché le pene sono di gran lunga inferiori alle possibilità di guadagno. Inoltre, utilizza circuiti paralleli con uno scambiatore tra lecito e illecito che, all’inizio, è stato difficile scoprire. Dal 2012, però le Forze dell’Ordine e gli inquirenti hanno compreso questi meccanismi, con il risultato di intercettare attività finanziarie illecite in questo specifico settore per oltre 4,5 miliardi di euro.

Va prestata inoltre attenzione ad altri due dati particolarmente rilevanti. Il primo segnala che tra il 2015 e il 2017 il volume del gioco pubblico on line è passato dai circa 17 miliardi a circa 27, con un aumento del 59,2%. Il secondo riguarda la “spesa” dei giocatori in questo segmento, che è “solo” di 1,376 miliardi, pari a circa il 5,1% del giocato: come dire, l’on line è più conveniente per i giocatori, in quanto il payout è di circa il 95%, contro il 75/80% delle altre tipologie di gioco. Al netto delle frodi – che spesso caratterizzano l’online – l’offerta illegale può assicurare un payout ancora più elevato perché, ovviamente sull’illegale non esiste prelievo erariale. C’è poi un altro elemento che va considerato. Il giocatore in genere è tutt’altro che restio a utilizzare circuiti illegali, sia su rete fisica che nell’on line, perché l’illegale “paga” di più, e assicura un maggiore livello di riservatezza.

In un sondaggio curato dall’Eurispes e pubblicato a inizio 2019 viene segnalato che il 4,7% del campione dichiara di aver consumato gioco attraverso circuiti illegali, e questa quota aumenta di molto al Sud e nelle Isole. Con ogni probabilità questo dato sottostima la realtà, perché non può tenere conto dell’inconsapevolezza di molti giocatori, che non sanno di essere incappati in reti illegali. Del resto, il volume dell’illegale in Italia è valutato intorno ai 20 miliardi annui, ovvero al 20% di quello del gioco pubblico. In proposito, va rimarcato che manca un’indagine nazionale in grado di rappresentare al meglio il suo impatto e la sua distribuzione territoriale. Si consideri che nella sola operazione coordinata dalla DNA lo scorso novembre, e che ha visto l’attivazione delle Procure di Reggio Calabria, Catania e Bari, sono stati sequestrati valori per circa 1 miliardo di euro. Queste e tutte le altre poste dell’illegale finiscono nei paradisi fiscali per poi ritornare “sbiancati” nella Penisola o in altri paesi europei, inquinando ulteriormente tanti settori dell’economia legale. Io ritengo che se non si interrompono i flussi illegali, che nascono soprattutto dal mercato del gioco e



della droga, per il Paese e soprattutto per il nostro Sud non sarà mai possibile un reale rilancio.

Passando agli allarmi che accompagnano il fenomeno delle dipendenze da gioco, essi sono senz'altro legittimi, anche se i dati ufficiali forniti recentemente dall'Istituto Superiore di Sanità attestano "solo" 13.000 soggetti presi in cura per DGA dai Dipartimenti delle Dipendenze Patologiche delle Asl. Per rispondere a questi allarmi molte Regioni hanno varato leggi che, di fatto, comprimono l'offerta di gioco pubblico nei rispettivi territori, in alcuni casi fin quasi ad espellerlo. Allontanando il potenziale giocatore dalle occasioni di gioco, si ritiene di poter contenere il numero dei giocatori problematici e/o patologici.

Oltre alle infiltrazioni criminali, è certo che l'area del gioco presenti dei rischi per la salute dei cittadini, anche se i dati oggi in nostro possesso sono, forse, meno allarmanti di quelli che emergono dal consumo di tabacco, di droghe e di alcol. È quindi necessario attrezzarsi per questa specifica dipendenza "sine substantia", che inoltre molto spesso si manifesta in connubio con altre forme di dipendenza "da sostanza".

Ma pensare di intervenire vietando di fatto di giocare legalmente, per un verso non garantisce una libertà che deve essere comunque rispettata, per l'altro spalanca praterie per il gioco illegale. Illudersi, poi, che la propensione al gioco, che come sappiamo produce volumi legali superiori ai 100 miliardi l'anno, possa essere drasticamente ridotta o addirittura annullata, significa non conoscere alcune dinamiche profonde della natura umana. Certo, è necessario intervenire per "intercettare" un maggior numero di cittadini in difficoltà, è indispensabile prevenire, varando campagne mirate ad illustrare i rischi di qualsiasi forma di dipendenza, operare a livello culturale e soprattutto nella scuola, vista la propensione all'on line dei "nativi digitali". Si tratta di intervenire per formare le persone, educare, vigilare. La repressione deve riguardare l'illegalità, e in proposito la politica dovrebbe intervenire dotando le forze dell'Ordine e gli inquirenti di strumenti più avanzati. Una cosa è certa: il proibizionismo, in questo come in altri settori, ha sempre dimostrato di non essere una soluzione».

Queste valutazioni del Procuratore Cafiero de Raho sono ampiamente condivise tra i vertici della Magistratura e delle Forze dell'Ordine. Quella che segue è la posizione "accorata" di un magistrato da anni impegnato in indagini nell'area del gioco, il Dottor Antonio De Donno, Presidente del Comitato Scientifico dell'Osservatorio Permanente su "Giochi, Legalità e Patologie" dell'Eurispes, e attualmente Procuratore Capo della Repubblica di Brindisi.

«"In principio vi erano le bische": questo l'incipit con cui si può evidenziare quale fosse la reale configurazione del fenomeno gioco in Italia prima che, con



gli anni 2000, gli interventi dello Stato che hanno portato all'organizzazione di una massiccia offerta di gioco legale, producessero via via il contenimento dell'area dell'illegalità – per altro non del tutto prosciugata e sempre pronta a rialzare la testa.

Il gioco illegale rappresenta un pericolo sempre incombente perché agito da settori della criminalità comune e, soprattutto, organizzata, che nei flussi di denaro che lo investono, trovano occasioni di lucro diretto e indiretto (usura), sottraendo inoltre rilevanti risorse al pubblico erario. Le Forze dell'Ordine e la Magistratura inquirente lo testimoniano attraverso la loro incessante attività investigativa che ha prodotto negli ultimi decenni numerosi processi e condanne.

Quanto fosse diffusa la piaga del gioco illegale è, inoltre, testimoniato dal progressivo aumento dei volumi del gioco legale, negli anni in cui esso ha in buona parte assorbito quello illegale. Con ogni probabilità, però, in questo iter si è ecceduto da parte dello Stato nell'ampliare l'offerta, con il risultato di veder aumentati il "giocato" e, conseguentemente la "spesa" dei cittadini e di creare un forte allarme sociale sia per l'impatto economico del fenomeno sui ceti meno abbienti, sia per l'evidenziarsi di un'area di gioco a rischio per la salute delle persone.

Ben venga, dunque, la proposta di riforma del comparto avanzata dal Governo e fatta propria dalle autonomie locali con l'Intesa del settembre 2017, che si sostanzia in un parziale "inversione di marcia" sulla quantità e qualità dell'offerta (riduzione degli apparecchi da gioco e dei luoghi dove è possibile esercitare il gioco legale).

Nei mesi successivi, però, lo "spirito dell'Intesa" è risultato minato da alcune legislazioni regionali e regolamenti comunali fortemente e ulteriormente restrittivi, che palesano in qualche misura una sorta di "proibizionismo di ritorno" non dichiarato, ma realizzato attraverso una tendenziale esclusione del gioco legale da diversi territori.

Su questo punto si deve essere chiari: proibizionismo e para-proibizionismo altro non sono che l'anticamera del gioco illegale gestito dai settori malavitosi. Chi – forze dell'Ordine e Inquirenti – ha una diretta percezione di cosa è avvenuto e avviene nei territori, deve con nettezza rilanciare questo allarme che, certo, non annulla quello relativo ai rischi di "azzardopatia", ma non può rimanere inascoltato.

Nell'equilibrio tra offerta e consumo di gioco legale, salvaguardia della salute pubblica e contenimento dei fenomeni contrassegnati come Disturbo da



Gioco d’Azzardo, alla questione della sicurezza e della legalità deve essere mantenuto un adeguato spazio.

Alcune iniziative assunte dalle autonomie locali ed “eccedenti” il così detto “spirito dell’Intesa”, quali la riproposizione sic et simpliciter dello strumento del “distanziometro” e la compressione degli orari giornalieri nei quali è possibile esercitare il gioco legale, certo inconsapevolmente producono il rischio di una ripresa dell’area dell’illegalità. C’è inoltre da chiedersi se, ad esempio, escludere la possibilità di gioco legale per 16 delle 24 ore della giornata, presenti una qualche efficacia sul piano del contenimento della dipendenza da gioco, della qual cosa non esiste alcuna validazione scientifica.

Al contrario, sulla base dell’esperienza diretta di chi scrive e che si è occupato a fondo come magistrato del rapporto tra legalità e illegalità nell’area del gioco, ogni eccessiva “compressione” delle dinamiche logistiche ed orarie relative al gioco legale, in primo luogo rafforza l’identità problematica del giocatore a rischio o patologico. Non è con i “ghetti” che si facilita una proficua relazione tra soggetti “problematici” e “patologici” e quei segmenti della società (Servizio sanitario nazionale, volontariato e terzo settore) che sempre più devono essere impegnati a contrastare le dipendenze da gioco.

Riprendere lo “spirito dell’Intesa” e valutare nel tempo i suoi effetti, pronti a produrre norme ulteriormente avanzate e, al contempo, rafforzare l’attività di prevenzione delle dipendenze da gioco e capitolati clinici di intervento da parte dei Servizi territoriali dedicati: queste le “ricette” che realisticamente vanno applicate, senza ricorrere a improbabili conigli che escano da altrettanti improbabili cilindri e che illudono di poter cancellare con un puro atto “volontaristico” gli eccessi e i fenomeni di dipendenza che si accompagnano all’area del gioco, così come ad ogni altra manifestazione dell’attività umana».

A questo punto può essere rilevante saggiare la percezione che i cittadini hanno dell’illegalità nell’area del gioco. L’Eurispes ha recentemente pubblicato i risultati di un’indagine campionaria (già citata dal Procuratore Cafiero de Raho) da cui si evince che il 73,1% dei cittadini non ha conoscenza diretta o indiretta dell’esistenza di circuiti di gioco illegale; il 22,3% ne è a conoscenza, ma non ne ha mai preso parte, mentre un 4,7% ha anche partecipato.

Benché si tratti della minoranza del campione, è rilevante osservare che quasi un cittadino su quattro – non necessariamente giocatore – conosce circuiti di gioco illegale: un dato indicativo della diffusione del gioco illegale nel nostro Paese.



TABELLA 4

Nella sua esperienza diretta o indiretta è a conoscenza dell'esistenza di circuiti di gioco illegale?

Anno 2019

Valori percentuali

Nella sua esperienza diretta o indiretta è a conoscenza dell'esistenza di circuiti di gioco illegale?	%
No	73,1
Si, ne sono a conoscenza ma non ho mai preso parte	22,3
Si, ne ho conoscenza ed ho partecipato	4,7
Totale	100,0

Fonte: Eurispes.

Va inoltre tenuto presente che tra i cittadini-giocatori non è scontato che si abbia sempre la consapevolezza di utilizzare piattaforme o apparecchi legali; quanto a questi ultimi, l'eventuale frode può risultare poco o per nulla evidente, in quanto consistente nel mancato collegamento con l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, o celata attraverso i cosiddetti "Totem" che solo apparentemente operano attraverso rete fisica. Per quello che riguarda poi il gioco on line, è sempre più difficile discernere tra una piattaforma legale e i tanti siti illegali, e questa difficoltà, come già accennato, si approfondisce nel momento in cui il divieto di pubblicità contenuto nel Decreto Dignità dell'agosto 2018, renderà (dal luglio 2019) il ventaglio dell'offerta ulteriormente confuso.

Le percentuali più alte di cittadini che hanno avuto conoscenza, diretta o indiretta, dell'esistenza di circuiti di gioco illegale, si trovano al Sud ed al Nord-Est; al contrario, la più bassa si trova al Nord-Ovest (86%). Al Sud ed al Nord-Est si trova anche la quota più elevata di coloro che hanno partecipato al gioco illegale (rispettivamente il 7,6% ed il 7,5%); i valori minimi si registrano al Centro (2,4%) ed al Nord-Ovest (2,7%).

TABELLA 5

Nella sua esperienza diretta o indiretta è a conoscenza dell'esistenza di circuiti di gioco illegale? Per area geografica

Anno 2019

Valori percentuale

Nella sua esperienza diretta o indiretta è a conoscenza dell'esistenza di circuiti di gioco illegale?	Area geografica				
	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud	Isole
No	86,0	66,7	70,6	65,1	74,4
Si, ne sono a conoscenza ma non ho mai preso parte	11,3	25,8	27,0	27,3	22,4
Si, ne ho conoscenza ed ho partecipato	2,7	7,5	2,4	7,6	3,2
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Eurispes.



All'inizio del presente capitolo abbiamo citato l'importante operazione di cui si è avuta notizia lo scorso novembre che ha mobilitato circa 800 operatori che, su mandato delle Procure di Reggio Calabria, Catania e Bari, hanno eseguito 68 provvedimenti restrittivi nei confronti di importanti esponenti criminali, di imprenditori e prestanome, effettuato 80 perquisizioni e sequestrato beni in Italia e all'estero per un valore – come già riportato dal Procuratore Cafiero de Raho – di circa un miliardo di euro. Vale la pena di approfondire il quadro che gli inquirenti hanno fatto emergere.

Colpisce il passaggio del comunicato stampa dalla Procura di Bari dove si dice che questa indagine per la prima volta certifica la radicale evoluzione in chiave economico-finanziaria degli obiettivi strategici della criminalità organizzata barese. La Procura parla di una mafia del “clic”, del “punto com”, in riferimento ad un sistema di scommesse illegali attraverso il canale online. Non mancano, però, i riferimenti all'appoggio e alle complicità ottenuti da parte di operatori del settore (e precisamente di alcuni operatori che sono entrati nel circuito legale tramite sanatoria, e la regolarizzazione fiscale per emersione) e dalle ramificazioni territoriali di punti di raccolta di scommesse, in alcuni casi titolari di autorizzazione dei Monopoli di Stato per la raccolta in rete fisica, ma comunque dediti al dirottamento delle puntate sui siti .com.

In sostanza, viene realizzato un sistema illecito che attua quella integrazione tra on line e retail che comprime sempre di più il business degli operatori legali.

Ciò vale non solo per il segmento delle scommesse online, ma anche per le reti territoriali e la raccolta illegale. Da qui nasce l'esigenza che il territorio venga sempre più presidiato e controllato da punti di vendita esplicitamente riconoscibili come legali³, e in grado di attuare le politiche pubbliche di controllo dell'offerta e di prevenzione delle dipendenze.

La DDA di Reggio Calabria ha segnalato l'importanza che il business connesso alle scommesse ha assunto per le mafie per penetrare l'economia legale, in questo caso attraverso imprese che, grazie ad una sanatoria, hanno acquisito la patente di imprese legali.

L'incrementato interesse criminale verso il settore del gioco sia lecito sia illecito, era già emerso nel 2016 nella relazione del X Comitato della Commissione Antimafia, che ha segnalato come a meritare una particolare attenzione sia il profilo del rischio, in quanto a fronte di rilevanti introiti

³ A queste conclusioni è giunta anche l'Autorità Garante delle Comunicazioni nella delibera n. 132/19/cons del 18 aprile 2019 avente ad oggetto le Linee guida sulle modalità attuative dell'art. 9 del Decreto-legge 12 luglio 2018, n. 87



economici, l'accertamento delle condotte illegali è alquanto complesso e le conseguenze giudiziarie piuttosto contenute in ragione di un sistema sanzionatorio che prevede l'applicazione di pene non elevate. Il settore consente con relativa facilità di inserirsi e di perseguire guadagni elevati, non inferiori rispetto a quelli provenienti dal traffico di stupefacenti, ma con rischi di gran lunga più blandi, sotto il profilo della reazione da parte dello Stato.

Sorge allora spontaneo chiedersi cosa si è fatto fino ad oggi, cosa hanno fatto il Governo e il Parlamento per recepire queste chiare indicazioni che provengono dalla magistratura inquirente e attengono alle normative poste a tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza, rispetto alle quali la competenza esclusiva è in capo allo Stato centrale.

Il tema della tutela della legalità è strettamente connesso alla questione territoriale, nella misura in cui la riduzione dell'offerta legale di gioco nei territori si traduce in un "favore" alla criminalità organizzata e a quella comune.

Nell'attuale fase in cui si è finalmente aperta una riflessione sull'efficacia del "distanziometro" quale misura per contrastare e prevenire i rischi connessi alla diffusione della dipendenza da gioco, ma che di sicuro si rileva idonea ad espellere o marginalizzare l'offerta legale, non è più possibile per le Regioni omettere di considerare i riflessi della misura sulla tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza nei rispettivi territori.

Facendo un passo indietro, nella Relazione del 2016 il Comitato sulle infiltrazioni nel gioco lecito ed illecito segnalava l'urgenza che la Conferenza Unificata Stato Regioni ed Enti locali pervenisse al raggiungimento dell'Intesa prevista dalla Legge di stabilità del 2016, proprio per giungere ad una risoluzione di quella che, fin da allora, era identificata come la "questione territoriale". Non si può, quindi, negare che vi fosse già allora diffusa consapevolezza che una riproposizione della contrapposizione Stato-Autonomie locali sarebbe stata foriera solo di problemi, anche sul piano della crescita dell'illegalità.

Tra i criteri di massima, che secondo il Comitato avrebbero dovuto ispirare l'Intesa – e che in effetti sono stati poi, almeno formalmente recepiti –, vi era la necessità che, nella fase di predisposizione dei criteri per la distribuzione sul territorio degli esercizi che offrono gioco, al fine di «garantire i migliori livelli di sicurezza (...) per la tutela dell'ordine pubblico», venisse attribuita la necessaria rilevanza a significativi indicatori di rischio, quali l'"Indice di presenza mafiosa", sulla scorta dell'Osservatorio sulla criminalità organizzata dell'Università degli Studi di Milano, dell'Indice di organizzazione criminale (IOC) elaborato dall'Eurispes, e di altri indici pertinenti quali quelli utilizzati dall'Istat nel Rapporto BES 2014.



Sappiamo come, in realtà, l'Intesa non abbia prodotto i frutti auspicati. Ma è certo che si debba ripartire dallo "spirito" dell'Intesa per una realistica ed equilibrata riforma del settore.

Per concludere sui nessi legalità-illegalità, regolamentazione-proibizionismo, è interessante riportare quanto recentemente dichiarato dal Dottor Franco Roberti, attualmente assessore alla sicurezza della Regione Campania e predecessore di Cafiero de Raho alla guida della Procura Nazionale Antimafia, in occasione della Conferenza Nazionale sulla Sicurezza organizzata dall'Eurispes lo scorso novembre a Napoli:

«Riflettere e approfondire i temi della sicurezza in modo globale ci permette di evitare deficit di conoscenza e, quindi, di fare regali alle mafie. In passato lo abbiamo fatto, ad esempio, non accorgendoci che il traffico dei rifiuti era diventato il nuovo business della criminalità, che si aggiungeva a quello della droga. Bisogna vigilare, perché dopo i rifiuti e la droga va inquadrata l'area del gioco d'azzardo».



CAPITOLO 6

AFASIE E CONTRADDIZIONI DELLA GIURISPRUDENZA SUL GIOCO PUBBLICO

Descrivere il clima giurisprudenziale che caratterizza l'universo delle normative regionali e comunali emanate per contrastare la "dipendenza da gioco d'azzardo" è opera ardua, non fosse altro che per la mole del contenzioso originata dai ricorsi proposti dagli operatori del settore. Le imprese hanno, infatti, sistematicamente impugnato i provvedimenti normativi e i conseguenti atti attuativi, contenenti limitazioni orarie di funzionamento degli apparecchi da gioco, e di apertura degli esercizi dedicati alla raccolta del gioco pubblico, nonché la misura del "distanziometro"; questo, soprattutto nei casi nei quali tali limitazioni cadevano nel corso dell'esercizio di concessioni onerose, limitando, pertanto, il percorso di rientro degli investimenti iniziali e rendendo spesso con ciò diseconomico l'esercizio delle concessioni stesse.

Al di là delle specificità dei singoli casi esaminati dalla giurisprudenza amministrativa, prevalentemente orientata a confermare la legittimità dei provvedimenti adottati a livello locale, è possibile enucleare alcuni principi che possono considerarsi ormai consolidati e scolpiti nelle sentenze del Giudice delle Leggi.

Il primo è quello relativo alla competenza delle Regioni ad emanare norme specifiche a tutela della salute pubblica, trattandosi di una materia concorrente rispetto alla quale l'inerzia del legislatore nazionale ha lasciato un vuoto in relazione ai principi e ai criteri generali e di cornice quadro, all'interno dei quali le Regioni potessero orientarsi.

La Corte Costituzionale, intervenuta a più riprese in materia, ha evidenziato uno spazio autonomo del legislatore regionale, tenuto conto che la mancata definizione a livello nazionale di regole uniformi non può costituire un ostacolo all'approvazione di norme specifiche a livello regionale (cfr. Corte Cost. n. 108/2017 e n. 27/2019).

Anche la competenza dei Comuni a disciplinare gli orari di funzionamento degli apparecchi da gioco e quelli di apertura degli esercizi che offrono gioco pubblico, ha trovato conferma nella giurisprudenza costituzionale (cfr. Corte Cost. n. 220/2014). La ratio dei provvedimenti dei sindaci trova giustificazione nella tutela della salute, della quiete pubblica, o della regolazione della circolazione stradale, le quali rientrano tra le potestà degli Enti locali in materia di pianificazione e governo del territorio.



Assodata la competenza regionale e comunale relativamente all'introduzione di strumenti di tutela della salute della popolazione, specie in ottica di prevenzione dei rischi ed in assenza di una normativa quadro nazionale, la partita si è disputata sul "come" disciplinare, e sul "quanto" limitare l'offerta di gioco pubblico per contrastare e prevenire le dipendenze.

Come già evidenziato, gli strumenti messi in campo dalle Regioni e dai Comuni si sostanziano nella limitazione dell'offerta di gioco pubblico, e trovano la propria ratio nel convincimento che allontanare gli utenti dall'offerta di gioco costituisca un valido deterrente all'accesso al gioco e agli eccessi del gioco.

Abbiamo già accennato che il "distanziometro" è una misura mutuata da altri settori, ed un richiamo alla più recente evoluzione che interessa un altro e differente ambito – in cui si impone parimenti un bilanciamento tra interessi primari –, può aiutare a meglio inquadrare il clima giurisprudenziale nel settore del gioco pubblico.

Recentemente, il Consiglio di Stato si è interrogato sulla compatibilità con il Diritto dell'Unione europea della normativa nazionale sulla protezione dalle esposizioni a campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici (legge n. 36/2001) laddove è consentito alle singole Amministrazioni locali di individuare criteri localizzativi degli impianti di telefonia mobile ed eventuali divieti, quali ad esempio il divieto di collocare antenne su specifici edifici (ospedali, case di cura, ecc.) ovvero attraverso l'imposizione di specifiche e predeterminate distanze da edifici appartenenti ad una data tipologia (art. 8, comma 6, legge 22 febbraio 2001 n. 36: «(...) i comuni possono adottare un regolamento per assicurare il corretto insediamento urbanistico e territoriale degli impianti e minimizzare l'esposizione della popolazione ai campi elettromagnetici») (Sez. VI., ordinanza di rimessione del 27 marzo 2019 n. 2033).

Secondo la prevalente giurisprudenza amministrativa, la suddetta disciplina-quadro nazionale va intesa nel senso che alle Regioni e ai Comuni è consentito – nell'ambito delle proprie e rispettive competenze – individuare criteri localizzativi degli impianti di telefonia mobile, mentre non è loro consentito introdurre limitazioni alla localizzazione consistenti in criteri distanziali generici ed eterogenei (prescrizione di distanze minime da rispettare nell'installazione degli impianti, dal perimetro esterno di edifici destinati ad abitazioni, a luoghi di lavoro o ad attività diverse da quelle specificatamente connesse all'esercizio di impianti stessi, di ospedali, case di cura e di riposo, edifici adibiti al culto, scuole ed asili nido nonché di immobili vincolati su beni storico-artistici o individuati come edifici di pregio storico-architettonico, di parchi pubblici, parchi gioco, aree verdi attrezzate ed impianti sportivi).

Ferma restando la differente natura degli interessi e diritti coinvolti e da contemperare (salute pubblica con il diritto all'accesso ai dati, all'informazione e alla



comunicazione), nell'ambito del contenzioso amministrativo sul gioco pubblico, invece, il Consiglio di Stato, così come i TAR, si sono ben guardati, sino ad oggi, dal sollevare dubbi di legittimità costituzionale e di compatibilità europea con riguardo all'adeguatezza della misura e proporzionalità degli effetti del "distanziometro" rispetto all'obiettivo perseguito, e il Consiglio di Stato ha recentemente espresso un orientamento che, se per un verso rimane nell'alveo dell'astrattezza dei principi, per l'altro esprime un certo livello di contraddittorietà.

Interrogato sull'effetto espulsivo dell'offerta legale di gioco dal territorio della Provincia di Bolzano in relazione al "distanziometro", il Supremo Giudice Amministrativo ha affermato che sotto un profilo geografico-territoriale-urbanistico la normativa non determina in nessuno dei Comuni della Provincia considerati, una privazione dell'intero segmento di mercato, dunque non comporta un'interdizione o espulsione assoluta degli esercizi di gioco. In sostanza, se residua anche solo lo 0,...% di territorio insediabile, significa che andrebbe escluso un effetto espulsivo (cfr. Sez. VI, sentenza n 1618 dell'11 marzo 2019).

Passando dalla teoria alla pratica, però, il risultato sembra essere diverso, specie volendo assumere una visione più ampia e di contesto.

La mancata analisi dell'effettiva sostenibilità dell'attività di impresa quale conseguenza della restrizione del territorio insediabile o della delocalizzazione conseguente al "distanziometro", sembra sottintendere che all'attività stessa debba essere negata, sic et simpliciter, la patente e la dignità di attività di impresa vera e propria, specie in chiave euounitaria, pur soggetta alle necessarie limitazioni per la preminente esigenza di tutela della salute pubblica.

Il difficile contemperamento tra le differenti esigenze di tutela in campo, ha il proprio pilastro nel principio di matrice europea della proporzionalità e adeguatezza delle misure limitative dell'attività di impresa.

È, infatti, il Giudice dell'Unione che, in siffatto settore, invita il giudice nazionale a verificare in concreto come le misure restrittive vengano attuate negli ordinamenti nazionali, al fine di sondarne la compatibilità con i principi del Trattato Europeo.

Il giudice nazionale non dovrebbe quindi limitarsi al piano dell'astrattezza, ma al contrario dovrebbe effettuare una valutazione globale delle circostanze che stanno alla base dell'adozione e dell'attuazione di una normativa restrittiva delle libertà economiche. Gli effetti delle normative nazionali (intese in senso lato) devono, quindi, essere accertati inconfutabilmente in via empirica, nel quadro di una valutazione ex post della proporzionalità (Corte di Giustizia Ue, Sez. VII, sentenza 30 giugno 2016, caso Admiral Casinos & Entertainment AG, C- 464/15).



È evidente, quindi, che da una valutazione di proporzionalità “in concreto” non dovrebbero ragionevolmente sottrarsi le normative regionali, pur adottate al preminente fine di tutelare la salute pubblica.

Ma, oltre al tema dell’assenza di una valutazione “empirica”, la contraddittorietà dell’orientamento espresso dal Consiglio di Stato, sempre con la citata sentenza dell’11 marzo 2019, riguarda specificamente il profilo di tutela della salute pubblica.

La conclusione circa gli effetti del “distanziometro” sulla domanda e sull’offerta di gioco, prende avvio dalla distinzione tra giocatori sociali, problematici e patologici, utilizzata dal Consulente Tecnico d’Ufficio nominato dal Collegio, Prof. Cesare Pozzi. Nella sua ben articolata Relazione, depositata il 21 luglio 2018, il CTU ha fornito i chiarimenti richiesti evidenziando in estrema sintesi che:

- il “distanziometro” avrà come effetto la riduzione di affluenza nelle sale dei giocatori definiti “sociali”, che sono poco propensi allo spostamento e che, dunque, se venissero chiuse le sale a loro vicine, sarebbero indirizzati verso altre forme di intrattenimento;
- viceversa, la raccolta di gioco relativa ai giocatori patologici o problematici non dovrebbe subire variazioni significative, atteso che tali consumatori, per i meccanismi sottesi alle dipendenze, sono disposti a spostarsi (anche di molto) al fine di soddisfare il proprio bisogno di gioco.

In conclusione, citando testualmente la perizia del Prof. Pozzi sulla validità dello strumento “distanziometro”, *«gli esiti finali potrebbero essere contrastanti con gli obiettivi prefissati dalla norma, rimarcandone in questo senso la sua inefficacia»*.

Inoltre, le imprese del gioco, dovendo mantenere in attivo i propri conti ma operando, per effetto del “distanziometro”, negli spazi marginali e residui (alle periferie dei centri urbani), concentrerebbero inevitabilmente le proprie politiche commerciali sui giocatori “problematici” e “patologici”, i quali finirebbero, così, per costituire l’unica tipologia di clientela per gli esercizi.

Conseguentemente, sembra dunque che per il Collegio, i giocatori problematici e patologici, a fronte della riconosciuta legittimità del “distanziometro”, possano essere lasciati alla mercé delle politiche di marketing aggressive degli operatori, in quanto unici “utenti” affezionati e disposti a rincorrere l’offerta di gioco spostandosi fisicamente.



Il Consiglio di Stato si è, evidentemente, discostato non di poco dalle conclusioni e dai rilievi del Prof. Cesare Pozzi, che inoltre nella Relazione aveva rilevato che nella legge provinciale in esame manca un elenco analitico di siti “sensibili”, ragion per cui l’alea interpretativa genera un’incertezza irrimediabile, che aumenta senza dubbio il rischio delle attività imprenditoriali, in quanto i margini interpretativi possono arrivare a produrre scelte che generano un’interdizione assoluta. In particolare, non sono state ritenute meritevoli di citazione da parte del Giudice Amministrativo (che non le ha neanche trascritte in sentenza) le considerazioni cui è giunto il Prof. Pozzi, in ordine alla proporzionalità dei cambiamenti normativi ipotizzati rispetto agli obiettivi che ne hanno giustificato l’introduzione. «*Le nuove sollecitazioni – scrive Pozzi – rischiano di polarizzare il segmento dei giocatori problematici*».

Alla luce delle conclusioni del Supremo Giudice Amministrativo, al di là dei tecnicismi giuridici, sorgono spontanee due domande meritevoli di risposta, e che afferiscono alla condizione di giocatore “sociale”, la prima; la seconda a quella di giocatore “problematico”:

- può considerarsi socialmente corretto e ragionevole presupporre e, in qualche misura, auspicare che i giocatori “sociali” rinuncino a soddisfare il proprio bisogno di svago tramite giochi con vincita in denaro, davanti all’ostacolo del “distanziometro”?
- può definirsi propriamente strumento di tutela della salute pubblica quello che, di fatto, con la sentenza del Consiglio di Stato, finisce per favorire il passaggio di alcuni giocatori dallo stato di giocatori “problematici” a quello più grave di giocatori “patologici”?

Anche sulla base di queste evidenze, e di numerose altre contraddittorietà riscontrabili nelle sentenze della giustizia amministrativa, il clima giurisprudenziale in materia non può che essere definito “immaturo”, rispecchiando in ciò una pari immaturità del percorso istituzionale di ponderazione, a 360 gradi, dei costi e dei benefici in relazione all’attuazione delle misure restrittive dell’offerta di gioco pubblico adottate nei territori.

Ad avvalorare questo giudizio si può analizzare come lo stesso Consiglio di Stato – nella diversa composizione e veste di organo che rilascia pareri sulla normativa di gara per l’assegnazione delle concessioni in materia di gioco pubblico –, abbia avuto modo di stigmatizzare l’attuale assenza di ragioni giustificative della mancata adozione, da parte del Ministero dell’Economia e delle Finanze, dei decreti attuativi dell’Intesa siglata in Conferenza Unificata il 7 settembre 2017 (Sez. I, parere n. 1057 del 4 aprile 2019).

In sostanza, il Collegio ha rilevato che nella documentazione predisposta dall’Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, l’Intesa è meramente citata ma, nella



realtà, è come se non fosse mai stata siglata, pur trattandosi di un atto configurato dalla legge come presupposto per l'indizione della gara.

Il Ministero dell'Economia e delle Finanze, dunque, pur avendo preso atto che le Regioni non hanno adeguato le proprie leggi all'Intesa (in spregio a quanto previsto dall'art. 1 comma 1049 della legge n. 205/17), e tenuto conto degli imminenti termini per l'aggiudicazione delle nuove concessioni, ha ritenuto opportuno avviare, comunque, l'iter per l'indizione della procedura di gara, anche se in assenza di una effettiva soluzione delle evidenti "questioni aperte" tra Stato centrale ed Enti locali e Regioni, relativamente alla disciplina complessiva del settore.

Ecco, quindi, in questa cornice afasica, che i profili legati al mercato e al disegno complessivo del comparto non possono essere trascurati oltre, essendo non più rinviabile una presa di coscienza da parte del Governo chiamato ad esercitare la propria competenza legislativa, nonché la riserva che la legge del 1948 gli attribuisce in ordine alla organizzazione e gestione del gioco con vincite in denaro.

La Corte Costituzionale ha avuto modo di affermare la legittimità delle previsioni che abilitano l'Amministrazione centrale a vincolare le autorità regionali fornendo loro criteri generali, indirizzi, linee fondamentali, così confermando un'attività di indirizzo e coordinamento in capo all'Amministrazione centrale, anche per la tutela di esigenze di carattere unitario, insuscettibili di frazionamento o localizzazione territoriale (Cfr. Corte Cost. Sentenza n. 383 del 2005).

Più di recente, è stata ribadita la necessità di applicare il principio generale, costantemente richiamato dalla giurisprudenza della stessa Corte (da ultimo, sentenza n. 1 del 2016), per cui, in ambiti caratterizzati da una pluralità di competenze (quale è quello in esame), qualora non risulti possibile comporre il concorso di competenze statali e regionali mediante un criterio di prevalenza, non è costituzionalmente illegittimo l'intervento del legislatore statale, «purché agisca nel rispetto del principio di leale collaborazione che deve in ogni caso permeare di sé i rapporti tra lo Stato e il sistema delle autonomie» (ex plurimis, sentenze n. 44 del 2014, n. 237 del 2009, n. 168 e n. 50 del 2008).

L'afasia che colpisce i differenti livelli istituzionali deve essere superata, non fosse altro che per senso di responsabilità verso i cittadini e nei confronti di un settore industriale che, come ha recentemente precisato in un intervento televisivo del 19 dicembre 2018 il Ministro dell'Economia e delle Finanze Giovanni Tria, ha consentito con il contributo finanziario che apporta alla casse pubbliche⁴, di reperire risorse per superare l'ultimo miglio, e quindi il taglio europeo della manovra di bilancio.

⁴(http://www.mef.gov.it/ufficio-stampa/articoli/article.html?v=/ufficio-stampa/articoli/2018_2023_Giovanni_Tria/article_0045.html)



CAPITOLO 7

BREVE DISAMINA DEGLI STRUMENTI ATTIVATI A LIVELLO INTERNAZIONALE PER IL CONTRASTO AL DGA

Nella presente ricerca abbiamo espresso forti dubbi sull'efficacia di strumenti quali la limitazione degli orari dell'offerta e il "distanziometro" per prevenire e contrastare le dipendenze nell'area del gioco con vincita in denaro. Il loro impatto, infatti, si sostanzia fondamentalmente in una tendenziale riduzione dei volumi del gioco "sociale", e ciò solo in minima parte può contribuire a limitare lo sviluppo di patologie, in quanto queste si fondano, più che su una "causa efficiente" in grado di generarle, sulla pregressa fragilità psichica dei singoli. Ciò è confermato dal fatto che in molti casi i soggetti predisposti sviluppano una polidipendenza.

Questo non significa che chi opera nel contesto socio-sanitario e, in certa misura, una politica che intenda incidere positivamente sulla qualità complessiva del vivere sociale, debbano riporre i remi in barca. Al contrario, è sul piano dell'educazione e della cultura diffusa che è necessario intervenire, presidiando le potenziali fragilità attraverso un'opera di sensibilizzazione e di informazione che deve cominciare dalla scuola.

Per quello che riguarda, poi, i concreti strumenti di intervento relativamente ai giocatori problematici, è necessario osservare quanto anche in altri paesi si stia producendo, con la premessa che non esistono ricette efficaci *erga omnes*, e che i "farmaci" per curare la fragilità psichica non sono stati ancora e, purtroppo, non saranno mai, inventati.

Nella letteratura internazionale il "distanziometro" e la limitazione degli orari occupano uno spazio assai ridotto, rispetto alle attenzioni verso le azioni in grado di sviluppare nei giocatori "sociali" la consapevolezza dei rischi del gioco, e che tutelino maggiormente i giocatori problematici e patologici. Nel dettaglio, il "distanziometro" è operativo in due comunità spagnole, ma è applicato solo per i punti vendita specializzati, mentre sono considerati "luoghi sensibili" esclusivamente le scuole.

La riduzione del numero degli apparecchi è uno strumento che non sembra aver prodotto, a livello internazionale, un particolare impatto sulla propensione al gioco per i soggetti problematici.

Lo stesso si può dire per l'introduzione di alcune forme di "auto-limitazione", vale a dire i limiti che i giocatori possono porre, con l'assistenza degli esercenti, alla loro esperienza di gioco. Porre un tetto al "tempo di gioco", al denaro che si



può prelevare (mediante l'utilizzo di apposite carte), o anche a quanto si può spendere in "gioco" nel corso di una giornata – procedure che, sulla carta, possono apparire efficaci –, in realtà pone limiti per l'intera platea dei giocatori, ma non impatta specificamente sui comportamenti di quelli più problematici.

Uno strumento che invece contribuisce a presidiare la consapevolezza dei rischi e a tutelare i giocatori problematici è l'istituto dell'esclusione da determinate offerte di gioco, quali quelle dei casinò, o di alcune piattaforme di gioco online (prevalentemente, nelle numerose esperienze estere, con modalità volontarie). Concepita negli Stati Uniti negli anni Novanta, l'esclusione prevede in genere un periodo di allontanamento dal gioco, richiesto quindi dal giocatore stesso e fatto rispettare dai soggetti esercenti; esso può variare dai 3 mesi ai 5 anni. I giocatori che si auto-escludono sono inseriti in specifici registri regionali o nazionali, che garantiscono il monitoraggio delle loro attività nell'ambito delle reti distributive legali del gioco con vincita in denaro. Violare il bando comporta per il giocatore sanzioni di natura economica, che in taluni ordinamenti possono sfociare nel penale.

L'auto-esclusione è una misura attualmente adottata in diverse realtà dell'area anglofona (Stati Uniti, Australia, Canada e Sud Africa), ma anche in altri importanti paesi quali la Germania, l'Austria, la Francia e la Spagna. In quest'ultimo paese nel 2017 gli iscritti volontari al registro nazionale dei giocatori problematici hanno raggiunto il numero di ben 41.000, ovvero una cifra più che tripla rispetto a quella dei giocatori riconosciuti in Italia nel 2017 come patologici (13.000), e "presi in carico" dal Dipartimento delle Dipendenze delle nostre Asl. In Italia l'auto-esclusione esiste, ed è normata dalla legge delega n. 34 del 2015, ma riguarda solamente il gioco online, ed è gestita dai concessionari di questo canale distributivo (quindi dai soli operatori "legali"), soggetti che esercitano il gioco. Nell'agosto del 2018 nel dibattito che ha accompagnato il varo del decreto Dignità, da ambienti vicini al Governo è stata caldeggiata la creazione di "black list volontarie" da associare ai giochi su rete fisica, ma al momento non esiste un registro nazionale di questa natura.

Anche se l'autoesclusione si è rivelata in parte uno strumento "spuntato", dato l'elevato tasso di recidività dei giocatori iscritti (circa il 15% in Australia, fino al 70% negli Stati Uniti, a causa dell'adozione di sistemi differenti e non omogenei tra gli operatori di casinò), resta comunque un meccanismo che tende ad accrescere la consapevolezza dei rischi derivanti dal consumo eccessivo di gioco, e che responsabilizza tanto il giocatore che l'esercente, senza inficiare le opportunità di gioco per i giocatori "sociali".

A qualificare ulteriormente l'auto-esclusione rispetto alle diverse forme di auto-limitazione (come accennato, relative al tempo di gioco, al tetto di spesa e al



denaro prelevabile presso gli atm), è la potenzialità di maggior controllo preventivo che una simile procedura può assicurare, con l'attenzione però di non ledere la privacy. Con le tecnologie oggi diffuse, infatti, lo strumento dell'auto-esclusione potrebbe operare presso gli esercizi in grado di monitorare l'accesso alle attività di gioco, garantendo un controllo preventivo complessivo (come da qualche tempo già attivo per i concessionari del gioco on line) delle attività di particolari categorie di giocatori, grazie agli strumenti di identificazione elettronica (codici fiscali) e alle banche dati collegate ai sistemi SOGEI (anagrafe tributaria).

In Italia, un primo passo in questa direzione potrebbe venire dal citato Decreto Dignità, che contiene (al momento in cui si scrive) la previsione dal 1 gennaio 2020 dell'uso obbligatorio della tessera sanitaria per accedere agli apparecchi da gioco di ultima generazione. L'obiettivo esplicito di questa misura è impedire l'accesso a questi apparecchi da parte dei minorenni, attraverso il controllo dell'età effettuabile con la tessera sanitaria, come avviene già per la distribuzione automatica dei prodotti del tabacco.

Non è previsto che la tessera sanitaria possa "registrare" i dati del gioco. Altri strumenti, come la carta d'identità elettronica, potrebbero in futuro rappresentare la base di un sistema di identificazione all'accesso e, quindi, potenzialmente, di controllo, di diverse attività, ed ipoteticamente anche di quelle di possibilità di consumo di gioco pubblico. Con il corredo di doverose attenzioni alla privacy e ai dati di rilevanza sanitaria, prima o poi questa strada potrà essere imboccata operando "a monte" del consumo di gioco pubblico con criteri che, da un lato consentano di fruire di questo cambiamento normativo anche come strumento di informazione pubblica sui rischi di dipendenza nei giochi con vincita in denaro e di ausilio al lavoro degli operatori delle dipendenze, e dall'altro, di utilizzare più ampiamente i diffusi sistemi telematici che caratterizzano la regolamentazione italiana.

Infine, le procedure di verifica all'accesso nei luoghi di gioco tramite il sistema di esclusione, possono garantire anche un rispetto molto stringente del divieto di gioco minorile.



Seconda Sezione

Lo Stato dell'arte del gioco pubblico in Piemonte

CAPITOLO 1

LA LEGGE 9/2016 E I SUOI EFFETTI AL 31/12/2018

La Regione Piemonte ha varato nel maggio 2016 un testo di legge per il contrasto al gioco d'azzardo patologico che, come vedremo, all'art. 13 (norme transitorie) ha previsto una tempistica differenziata per l'adeguamento di diverse tipologie di esercizi che offrono gioco pubblico «attraverso apparecchi di cui all'articolo 110, commi 6 e 7 del r.d. 773/1931», a quanto indicato all'art.5, ovvero al “distanziometro”. Di particolare rilievo è anche l'art. 6, che imponeva ai Comuni di stabilire, entro 90 giorni dall'entrata in vigore, limiti orari nell'offerta di gioco pubblico nel proprio territorio, sempre con riferimento agli apparecchi di cui all'articolo 110, commi 6 e 7. A differenza di altre Regioni che, come segnalato nel capitolo 2 della prima sezione della presente ricerca, hanno rivisto i testi precedentemente varati, modificando la tempistica di entrata in vigore del “distanziometro”, per il Piemonte ciò non è avvenuto. Nel novembre 2017, a ridosso della prima scadenza indicata dall'art.13 sempre relativamente al “distanziometro”, il Presidente della Giunta Regionale, Chiamparino, propose un adeguamento del testo allo “spirito dell'Intesa” tra Stato e Autonomie locali firmata due mesi prima, il 7 settembre, ma la Conferenza dei capigruppo respinse la sua richiesta all'unanimità.

Conseguentemente, quanto alla prima scadenza, quella del 20 novembre del 2017, gli effetti della legge 9/2016 si sono pienamente manifestati, e quanto alla seconda si manifesteranno a breve, il 20 maggio 2019.

Qui di seguito si riproduce il testo integrale della legge.



REGIONE PIEMONTE, legge 9/2016

“Norme per la prevenzione e il contrasto alla diffusione del gioco d’azzardo patologico”

Art. 1.

(Finalità)

1.

La presente legge, nell’ambito delle competenze spettanti alla Regione in materia di tutela della salute e di politiche sociali, detta norme finalizzate a prevenire il gioco d’azzardo patologico (GAP) e a tutelare le fasce più deboli e maggiormente vulnerabili della popolazione, nonché a contenere l’impatto delle attività connesse all’esercizio del gioco lecito sulla sicurezza urbana, sulla viabilità, sull’inquinamento acustico e sulla quiete pubblica.

2.

La Regione promuove interventi finalizzati:

a)

alla prevenzione ed al contrasto del gioco d’azzardo in forma problematica o patologica, nonché al trattamento terapeutico ed al recupero dei soggetti che ne sono affetti ed al supporto delle loro famiglie, nell’ambito delle competenze regionali in materia socio-sanitaria;

b)

alla diffusione ed alla divulgazione dell’utilizzo responsabile del denaro attraverso attività di educazione, informazione, divulgazione e sensibilizzazione anche in relazione ai contenuti dei diversi giochi a rischio di sviluppare dipendenza;



c)

al rafforzamento della cultura del gioco misurato, responsabile e consapevole, e al contrasto, alla prevenzione ed alla riduzione del rischio della dipendenza dal gioco;

d)

a stabilire misure volte al contenimento dell'impatto negativo delle attività connesse alla pratica del gioco sul tessuto sociale, sull'educazione e formazione delle nuove generazioni.

Art. 2.

(Definizioni)

1.

Ai fini della presente legge si intende per:

a)

“gioco d'azzardo patologico (GAP)”: la patologia che caratterizza i soggetti affetti da sindrome da gioco con vincita in denaro, così come definita dall'Organizzazione mondiale della sanità;

b)

“sale da gioco”: i locali nei quali si svolgono i giochi a rischio di sviluppare dipendenza, ai sensi dell'articolo 86 del regio decreto 18 giugno 1931, n. 773 (Approvazione del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza);

c)

“sale scommesse”: gli esercizi pubblici di raccolta delle scommesse, ai sensi dell'articolo 88 del r.d. 773/1931;

d)

“spazi per il gioco”: gli spazi riservati ai giochi di cui all'articolo 110, commi 6 e 7 del r.d. 773/1931 all'interno di esercizi pubblici e commerciali, di circoli privati ed in tutti i locali pubblici od aperti al pubblico in cui sono presenti



o comunque accessibili le forme di gioco a rischio di sviluppare dipendenza previste dalla normativa vigente;

e)

“apparecchi per il gioco”: gli apparecchi ed i congegni di cui all’articolo 110, commi 6 e 7 del r.d. 773/1931.

Art. 3.

(Piano integrato per il contrasto, la prevenzione e la riduzione del rischio della dipendenza dal gioco d’azzardo patologico)

1.

Entro novanta giorni dall’entrata in vigore della presente legge, il Consiglio regionale approva, su proposta della Giunta regionale, il piano integrato per il contrasto, la prevenzione e la riduzione del rischio della dipendenza dal gioco d’azzardo patologico, di durata triennale, al fine di promuovere:

a)

interventi di prevenzione del rischio della dipendenza dal gioco mediante iniziative di sensibilizzazione, educazione ed informazione finalizzate, in particolare:

1)

ad aumentare la consapevolezza sui fenomeni di dipendenza correlati al gioco per i giocatori e le loro famiglie, nonché sui rischi relazionali e per la salute;

2)

a favorire e stimolare un approccio consapevole, critico e misurato al gioco;

3)

ad informare sull’esistenza di servizi di assistenza e cura svolti da soggetti pubblici e dai soggetti del terzo settore accreditati presenti sul territorio regionale e sulle relative modalità di accesso;



4)

ad informare i genitori e le famiglie sui programmi di filtraggio e blocco dei giochi on line;

5)

a diffondere la conoscenza sul territorio regionale del logo identificativo “Slot no grazie” di cui all’articolo 4, comma 2;

b)

interventi di formazione ed aggiornamento, obbligatori ai fini dell’apertura e della prosecuzione dell’attività, per i gestori e il personale operante nelle sale da gioco e nelle sale scommesse e per gli esercenti che gestiscono apparecchi per il gioco di cui all’articolo 110, commi 6 e 7 del r.d. 773/1931;

c)

la previsione, tramite l’estensione di numeri verdi esistenti, di un servizio specifico finalizzato a fornire un primo livello di ascolto, assistenza e consulenza telefonica per l’orientamento ai servizi, i cui riferimenti sono affissi su ogni apparecchio per il gioco di cui all’articolo 110, commi 6 e 7 del r.d. 773/1931 e nei locali con offerta del gioco a rischio di sviluppare dipendenza;

d)

campagne annuali di informazione e di diffusione di strumenti di comunicazione sui rischi e sui danni derivanti dalla dipendenza dal gioco in collaborazione con le organizzazioni del terzo settore competenti e con tutti i portatori d’interesse;

e)

l’attivazione di interventi di formazione ed aggiornamento degli operatori dei servizi per le dipendenze dedicati alla presa in carico ed al trattamento di persone affette da patologie correlate al disturbo da gioco;

f)

interventi di supporto amministrativo per i comuni in caso di avvio di azioni legali su tematiche collegate al gioco.



2.

Per l'attuazione degli interventi previsti al comma 1, la Regione può stipulare convenzioni ed accordi con i comuni, in forma singola od associata, le aziende sanitarie locali (ASL), i soggetti del terzo settore e gli enti accreditati per i servizi nell'area delle dipendenze, le associazioni dei consumatori e degli utenti, le associazioni di categoria delle imprese e degli operatori di settore.

Art. 4.

(Ulteriori interventi di prevenzione e contrasto alla diffusione del GAP)

1.

La Regione sostiene e promuove le iniziative delle:

a)

associazioni dei consumatori e degli utenti che realizzano o collaborano alla progettazione di attività di informazione e sensibilizzazione sui fattori di rischio nella pratica del gioco, anche in collaborazione con enti locali, ASL, istituti scolastici e tutti i soggetti interessati presenti sul territorio, compresi i gestori di pubblici esercizi;

b)

associazioni di categoria dei gestori delle sale da gioco e delle sale scommesse e degli esercenti dei locali in cui sono installati apparecchi per il gioco di cui all'articolo 110, commi 6 e 7 del r.d. 773/1931, che adottano un codice etico di autoregolamentazione per responsabilizzare e vincolare gestori ed esercenti alla sorveglianza delle condizioni e delle caratteristiche di fragilità dei giocatori ed al rispetto della legalità per la prevenzione nei confronti della malavita organizzata.

2.

La Giunta regionale, entro sessanta giorni dall'entrata in vigore della presente legge, predispose i contenuti grafici di un marchio regionale "Slot no grazie" rilasciato, a cura dei comuni, agli esercenti di esercizi pubblici e commerciali, ai gestori di circoli privati e di altri luoghi pubblici od aperti al pubblico che scelgono di non installare o di disinstallare apparecchi per il gioco di cui all'articolo 110, commi 6 e 7 del r.d. 773/1931 ed istituisce un albo per



censire ed aggiornare annualmente l'elenco degli esercizi che aderiscono all'iniziativa "Slot no grazie".

3.

La Regione, nella concessione di finanziamenti, benefici e vantaggi economici comunque denominati, considera come requisito essenziale l'assenza di apparecchi per il gioco di cui all'articolo 110, commi 6 e 7 del r.d. 773/1931 all'interno degli esercizi autorizzati all'installazione di tali apparecchi.

4.

La Regione, tramite le ASL, rende disponibili ai gestori delle sale da gioco e delle sale scommesse e agli esercenti dei locali in cui sono installati apparecchi per il gioco di cui all'articolo 110, commi 6 e 7 del r.d. 773/1931 il materiale informativo sui rischi correlati al gioco e sui servizi di assistenza alle persone con patologie correlate al disturbo da gioco, in attuazione dell'articolo 7, comma 5 del decreto-legge 13 settembre 2012, n. 158 (Disposizioni urgenti per promuovere lo sviluppo del Paese mediante un più alto livello di tutela della salute) convertito, con modificazioni, dalla legge 8 novembre 2012, n. 189.

5.

La Regione, tramite le ASL, rende disponibile ai soggetti di cui al comma 4 un decalogo di azioni sul gioco sicuro e responsabile ed i contenuti di un test di verifica per una rapida valutazione del proprio rischio di dipendenza.

6.

Il materiale fornito ai sensi dei commi 4 e 5 è esposto in luogo visibile ed accessibile al pubblico.

Art. 5.

(Collocazione degli apparecchi per il gioco lecito)

1.

Per tutelare determinate categorie di soggetti maggiormente vulnerabili e per prevenire il disturbo da gioco, è vietata la collocazione di apparecchi per il gioco di cui all'articolo 110, commi 6 e 7 del r.d. 773/1931 in locali che si trovano ad una distanza, misurata in base al percorso pedonale più breve, inferiore a trecento metri per i comuni con popolazione fino a cinquemila abitanti e inferiore



a cinquecento metri per i comuni con popolazione superiore a cinquemila abitanti da:

a)

istituti scolastici di ogni ordine e grado;

b)

centri di formazione per giovani e adulti;

c)

luoghi di culto;

d)

impianti sportivi;

e)

ospedali, strutture residenziali o semiresidenziali operanti in ambito sanitario o socio-sanitario;

f)

strutture ricettive per categorie protette, luoghi di aggregazione giovanile ed oratori;

g)

istituti di credito e sportelli bancomat;

h)

esercizi di compravendita di oggetti preziosi ed oro usati;

i)

movicentro e stazioni ferroviarie.

2.



I comuni possono individuare altri luoghi sensibili in cui si applicano le disposizioni di cui al comma 1, tenuto conto dell'impatto degli insediamenti sul contesto e sulla sicurezza urbana, nonché dei problemi connessi con la viabilità, l'inquinamento acustico ed il disturbo della quiete pubblica.

3.

Le vetrine dei locali in cui sono installati apparecchi per il gioco di cui all'articolo 110, commi 6 e 7 del r.d. 773/1931 non devono essere oscurate con pellicole, tende, manifesti o altro oggetto utile a limitare la visibilità dall'esterno.

Art. 6.

(Limitazioni all'esercizio del gioco)

1.

I comuni, per esigenze di tutela della salute e della quiete pubblica, nonché di circolazione stradale, entro novanta giorni dall'entrata in vigore della presente legge, dispongono limitazioni temporali all'esercizio del gioco tramite gli apparecchi di cui all'articolo 110, commi 6 e 7 del r.d. 773/1931, per una durata non inferiore a tre ore nell'arco dell'orario di apertura previsto, all'interno delle sale da gioco, delle sale scommesse, degli esercizi pubblici e commerciali, dei circoli privati e di tutti i locali pubblici od aperti al pubblico di cui all'articolo 2, comma 1, lettera d).

Art. 7.

(Divieto di pubblicità)

1.

Ai fini della tutela della salute e della prevenzione della dipendenza dal gioco, è vietata qualsiasi attività pubblicitaria relativa all'apertura o all'esercizio delle sale da gioco e delle sale scommesse o all'installazione degli apparecchi per il gioco di cui all'articolo 110, commi 6 e 7 del r.d. 773/1931 presso gli esercizi pubblici e commerciali, i circoli privati e tutti i locali pubblici od aperti al pubblico di cui all'articolo 2, comma 1, lettera d).

2.

La Regione promuove accordi con gli enti di esercizio del trasporto pubblico locale e regionale per favorire l'adozione di un codice di autoregolamentazione,



finalizzato a vietare la concessione di spazi pubblicitari relativi al gioco a rischio di sviluppare dipendenza sui propri mezzi di trasporto.

Art. 8.

(Divieto di utilizzo da parte dei minori)

1.

È vietato consentire ai minori di anni diciotto l'utilizzo di apparecchi e congegni per il gioco di cui all'articolo 110, comma 7, lettera c bis) del r.d. 773/1931.

Art. 9.

(Attuazione degli interventi)

1.

La Regione attua gli interventi previsti dal piano integrato per il contrasto, la prevenzione e la riduzione del rischio della dipendenza dal gioco d'azzardo patologico di cui all'articolo 3 e gli ulteriori interventi di prevenzione e di contrasto alla diffusione del GAP di cui all'articolo 4 nell'ambito delle risorse regionali disponibili in materia di prevenzione sanitaria, nonché delle risorse statali ripartite ai sensi dell'articolo 1, comma 133 della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato "legge di stabilità 2015") e dell'articolo 1, comma 946 della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato "legge di stabilità 2016").

2.

Gli oneri finanziari per la realizzazione degli interventi obbligatori di formazione e aggiornamento di cui all'articolo 3, comma 1, lettera b) sono a carico dei gestori delle sale da gioco e delle sale scommesse e degli esercenti che gestiscono apparecchi per il gioco di cui all'articolo 110, commi 6 e 7 del r.d. 773/1931.



Art. 10.

(Funzioni di vigilanza e controllo e obblighi dei comuni)

1.

Ferme restando le competenze degli organi statali e dell'autorità di pubblica sicurezza, le funzioni di vigilanza e di controllo sull'osservanza delle disposizioni della presente legge sono esercitate dal comune.

2.

I comuni trasmettono alla Giunta regionale, entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, gli atti adottati in attuazione della stessa.

Art. 11.

(Sanzioni)

1.

La violazione delle disposizioni dell'articolo 5 è soggetta alla sanzione amministrativa pecuniaria da euro 2.000,00 a euro 6.000,00 per ogni apparecchio per il gioco di cui all'articolo 110, commi 6 e 7 del r.d. 773/1931, nonché alla chiusura del medesimo mediante sigilli.

2.

Il mancato rispetto delle limitazioni all'orario dell'esercizio del gioco di cui all'articolo 6 è soggetto alla sanzione amministrativa pecuniaria da euro 500,00 a euro 1.500,00 per ogni apparecchio per il gioco di cui all'articolo 110, commi 6 e 7 del r.d. 773/1931.

3.

Il mancato rispetto del divieto di pubblicità di cui all'articolo 7, comma 1 è soggetto alla sanzione amministrativa pecuniaria da euro 1.000,00 a euro 5.000,00.



4.

La violazione del divieto di cui all'articolo 8 è soggetta alla sanzione amministrativa pecuniaria da euro 2.000,00 a euro 6.000,00 per ogni apparecchio utilizzato.

5.

In caso di violazione dell'obbligo di formazione ed aggiornamento di cui all'articolo 3, comma 1, lettera b) il comune effettua diffida ad adempiere entro sessanta giorni, anche con l'obbligo di partecipazione alla prima offerta formativa disponibile a far data dall'accertamento. Si applica in ogni caso la sanzione amministrativa pecuniaria da euro 500,00 a euro 1.500,00 per gli esercenti che gestiscono apparecchi per il gioco di cui all'articolo 110, commi 6 e 7 del r.d. 773/1931 e da euro 2.000,00 a 6.000,00 per i gestori e il personale operante nelle sale da gioco e nelle sale scommesse.

6.

In caso di inosservanza della diffida di cui al comma 5, il comune dispone la chiusura temporanea mediante sigilli degli apparecchi per il gioco di cui all'articolo 110, commi 6 e 7 del r.d. 773/1931 fino all'assolvimento dell'obbligo formativo.

7.

Ai soggetti che nel corso di un biennio commettono tre violazioni, anche non continuative, delle disposizioni previste dai commi 2, 3 e 4 il comune dispone la chiusura definitiva degli apparecchi per il gioco di cui all'articolo 110, commi 6 e 7 del r.d. 773/1931 mediante sigilli, anche se hanno proceduto al pagamento della sanzione amministrativa pecuniaria.

8.

L'accertamento, l'irrogazione, la riscossione e l'introito delle sanzioni amministrative pecuniarie di cui al presente articolo sono di competenza del comune, che ne incamera i relativi proventi per un massimo dell'80 per cento del totale sanzionato. Il rimanente 20 per cento è versato dal comune alla Regione al fine del finanziamento delle iniziative previste dalla presente legge.



9.

Per l'accertamento delle violazioni e per l'applicazione delle sanzioni amministrative previste dalla presente legge si applicano i principi di cui al capo I della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale).

10.

Per quanto non previsto dalla presente legge si applicano le disposizioni contenute nella legge regionale 28 novembre 1989, n. 72 (Disciplina dell'applicazione delle sanzioni amministrative di competenza regionale).

11.

La misura delle sanzioni amministrative pecuniarie di cui al presente articolo è aggiornata secondo le modalità di cui all'articolo 64 della legge regionale 11 marzo 2015, n. 3 (Disposizioni regionali in materia di semplificazione).

Art. 12.

(Clausola valutativa)

1.

La Giunta regionale rende conto periodicamente al Consiglio regionale delle modalità di attuazione della legge e dei risultati ottenuti in termini di contributo alla prevenzione del gioco d'azzardo patologico, di tutela delle categorie di soggetti maggiormente vulnerabili e di contenimento dei costi sociali del gioco.

2.

Per le finalità di cui al comma 1, la Giunta regionale, avvalendosi anche dei dati e delle informazioni prodotte dalle ASL, dai comuni e dagli altri soggetti coinvolti nell'attuazione della presente legge, presenta alla commissione consiliare competente e al Comitato per la qualità della normazione e la valutazione delle politiche, decorsi due anni dall'entrata in vigore della legge e successivamente almeno novanta giorni prima della scadenza di ciascun piano integrato per il contrasto, la prevenzione e la riduzione del rischio della dipendenza dal gioco d'azzardo patologico di cui all'articolo 3, una relazione che fornisce in particolare le seguenti informazioni:



a)

un quadro generale dell'andamento del fenomeno del gioco a rischio di sviluppare dipendenza in Piemonte, anche in confronto alla situazione nazionale, con particolare riferimento alla diffusione sul territorio regionale degli apparecchi per il gioco di cui all'articolo 110, commi 6 e 7 del r.d. 773/1931;

b)

un quadro delle modalità di realizzazione e di svolgimento delle iniziative e degli interventi di cui agli articoli 3, 4 e 7, comma 2;

c)

una descrizione degli interventi di formazione e aggiornamento di cui all'articolo 3, nonché una sintesi delle informazioni quantitative sulla partecipazione ai diversi interventi, con particolare riferimento a quelli obbligatori ai fini dell'apertura e della prosecuzione dell'attività di cui all'articolo 3, comma 1, lettera b);

d)

una sintesi delle attività svolte dal servizio specifico finalizzato a fornire un primo livello di ascolto, assistenza e consulenza telefonica per l'orientamento ai servizi di cui all'articolo 3, comma 1, lettera c);

e)

una descrizione delle iniziative sostenute e promosse dalla Regione ai sensi dell'articolo 4, comma 1, lettera b) e una sintesi delle informazioni quantitative del censimento inerente all'albo previsto dall'articolo 4, comma 2;

f)

i finanziamenti, i benefici e i vantaggi economici per i quali la Regione abbia considerato, ai sensi dell'articolo 4, comma 3, requisito essenziale l'assenza di apparecchi per il gioco di cui all'articolo 110, commi 6 e 7 del r.d. 773/1931 all'interno degli esercizi autorizzati all'installazione di tali apparecchi, nonché una sintesi delle informazioni quantitative sulle loro dimensioni economiche;



g)

una relazione sugli atti adottati dai comuni e trasmessi alla Giunta regionale ai sensi dell'articolo 10, comma 2, con particolare riferimento alle disposizioni di cui all'articolo 5, comma 2 e all'articolo 6, comma 1;

h)

le modalità specifiche di finanziamento degli interventi oggetto della presente legge.

3.

Le relazioni successive alla prima documentano inoltre gli effetti delle politiche di prevenzione e contrasto alla diffusione del gioco d'azzardo patologico in Piemonte fornendo, in particolare, le seguenti informazioni:

a)

una stima del contributo alla prevenzione e al contrasto alla diffusione del gioco d'azzardo patologico in Piemonte attribuibile al complesso delle iniziative e degli interventi previsti dalla legge;

b)

una sintesi delle opinioni prevalenti tra gli operatori dei servizi dedicati e delle organizzazioni del terzo settore competenti, nonché tra i portatori di interesse.

4.

Il Consiglio regionale, tenuto conto delle relazioni presentate e degli eventuali ulteriori documenti di analisi, formula direttive e indirizzi, sulla cui base la Giunta regionale adotta o modifica i successivi piani integrati per il contrasto, la prevenzione e la riduzione del rischio della dipendenza dal gioco d'azzardo patologico di cui all'articolo 3.

5.

Le relazioni sono rese pubbliche unitamente agli eventuali documenti del Consiglio regionale che ne concludono l'esame.



6.

I soggetti coinvolti nell'attuazione della presente legge, pubblici e privati, forniscono le informazioni necessarie all'espletamento delle attività previste dai commi 1, 2, 3, 4 e 5. Tali attività sono finanziate con le risorse di cui all'articolo 9.

Art. 13.

(Norme transitorie)

1.

Gli esercenti che, alla data di entrata in vigore della presente legge, gestiscono apparecchi per il gioco di cui all'articolo 110, commi 6 e 7 del r.d. 773/1931 collocati all'interno di esercizi pubblici e commerciali, di circoli privati ed in tutti i locali pubblici od aperti al pubblico si adeguano a quanto previsto dall'articolo 5 entro i diciotto mesi successivi a tale data.

2.

I titolari delle sale da gioco e delle sale scommesse esistenti alla data di entrata in vigore della presente legge si adeguano a quanto previsto dall'articolo 5 entro i tre anni successivi a tale data ovvero entro i cinque anni successivi a tale data nel caso di autorizzazioni decorrenti dal 1° gennaio 2014.

[2]

2 bis.⁵

5 Modificato dalla legge regionale 17 dicembre 2018, n. 19 ha modificato l'articolo 13 della legge Piemonte 9/2016.

L'art. 134 prevede che

1. Dopo il comma 2-bis dell'art. 13 della legge regionale 2 maggio 2016, n. 9 (Norme per la prevenzione e il contrasto alla diffusione del gioco d'azzardo patologico) sono inseriti i seguenti:

«2-ter. Gli esercenti di cui al comma 1, in regola con le disposizioni di cui all'art. 5, che successivamente alla data di entrata in vigore della presente legge, si trovano in contrasto per fatti sopravvenuti alle disposizioni del medesimo articolo, si adeguano entro i quattro anni successivi al verificarsi di tale situazione.

2-quater. I titolari di cui al comma 2, in regola con le disposizioni di cui all'art. 5, che successivamente alla data di entrata in vigore della presente legge, si trovano in contrasto per fatti sopravvenuti alle disposizioni del medesimo articolo, si adeguano entro gli otto anni successivi al verificarsi di tale situazione.

2-quinquies. I titolari di cui al comma 2-bis, in regola con le disposizioni di cui all'art. 5, che successivamente alla data del 27 ottobre 2016, si trovano in contrasto per fatti sopravvenuti alle disposizioni del medesimo articolo, si adeguano entro gli otto anni successivi al verificarsi di tale situazione.».



Le disposizioni di cui al comma 2 si applicano altresì ai titolari di licenza per l'esercizio delle scommesse, di cui all' articolo 88 del regio decreto 773/1931, concessa tra il 1° gennaio 2015 e il 27 ottobre 2016.

[3]

3.

I comuni possono prorogare fino a cinque anni la rimozione degli apparecchi per il gioco di cui all'articolo 110, commi 6 e 7 del r.d. 773/1931 qualora gli stessi siano collocati all'interno dell'unico esercizio di vendita al dettaglio di prodotti alimentari o dell'unico esercizio di somministrazione di alimenti e bevande esistente nel territorio comunale.

Art. 14.

(Abrogazioni)

1.

I commi 1, 2, 3, 4 e 8 dell'articolo 7 della legge regionale 5 febbraio 2014, n. 1 (Legge finanziaria per l'anno 2014) sono abrogati.

2.

Al comma 5 dell'articolo 7 della l.r. 1/2014 le parole: "Per sostenere il perseguimento delle finalità definite nel piano integrato triennale socio-sanitario di cui al comma 2," sono soppresse.

Art. 15.

(Disposizione finanziaria)

1.

Dall'attuazione della presente legge non derivano oneri aggiuntivi a carico del bilancio regionale.

Note:

[1] Nel comma 1 dell'articolo 5 le parole "non inferiore a trecento metri" sono state sostituite dalle parole "inferiore a trecento metri" e le parole "non inferiore a cinquecento metri" sono state sostituite dalle parole "inferiore a cinquecento metri" ad opera del comma 1 dell'articolo 20 della legge regionale 16 del 2016.



[2] Il comma 2 dell'articolo 13 è stato sostituito dal comma 1 dell'articolo 32 della legge regionale 24 del 2016.

[3] Il comma 2 bis dell'articolo 13 è stato sostituito dal comma 2 dell'articolo 32 della legge regionale 24 del 2016.

Ad una prima analisi degli effetti dell'applicazione della legge, elemento incontestabile risulta essere la riduzione del numero degli esercizi che il 20 novembre 2017, a 180 giorni dalla sua entrata in vigore, con l'applicazione del "distanziometro" hanno dovuto cessare l'offerta di gioco attraverso apparecchi AWP. Va precisato, infatti, che alla prima scadenza erano interessati solo gli esercizi "generalisti", per i quali le norme in essere consentono la presenza dei soli apparecchi AWP, mentre i negozi specializzati, non interessati da questa prima scadenza, ospitano sia apparecchi AWP che VLT.

Tra marzo 2017 e settembre 2018⁶ il numero degli esercizi che in Piemonte offrivano gioco attraverso AWP è disceso da 5.763 a 1.857, con una riduzione pari al 68%. Dal momento che in questa prima fase, come già detto, non sono stati interessati gli esercizi specializzati, con l'applicazione del "distanziometro" l'offerta di gioco attraverso apparecchi AWP è stata drasticamente limitata negli esercizi generalisti (bar, tabacchi, ecc.), mantenendosi residualmente in quelli che rispettano le distanze dai punti sensibili, e negli esercizi specializzati. Per quello che riguarda il numero degli apparecchi AWP operativi in Piemonte, esso è sceso da 26.134 a 12.468, con una riduzione pari al 52%.

⁶ Si riportano qui i dati contenuti in un Report dell'Ires Piemonte, pubblicato in sintesi nel gennaio 2019.



CAPITOLO 2

LA “LETTURA” DELL’IRES PIEMONTE: LIMITI E CONTRADDIZIONI

I dati appena illustrati sono ripresi da una interessante studio dell’Ires Piemonte, che utilizzeremo come base di confronto per le valutazioni e le autonome interpretazioni avanzate nella nostra ricerca.

L’Ires Piemonte è un Istituto che svolge la sua attività d’indagine in campo socio-economico sul territorio della Regione, contribuendo con le proprie ricerche all’azione di programmazione della Regione stessa e delle altre istituzioni piemontesi. Dal 1991 l’Istituto ha la qualifica di “ente strumentale” della Regione Piemonte, ed opera per finalità afferenti l’attività della Regione.

In questa veste, a poco più di un anno dall’applicazione del distanziometro negli esercizi generalisti nel novembre 2017, l’Ires ha reso pubblico un primo bilancio che ha incontrato una ampia diffusione da parte del mondo della comunicazione, oltre che prodotto alcune rilevanti dichiarazioni da rappresentanti del mondo della politica e da pubblici amministratori.

Qui di seguito riportiamo la prima parte della “Sintesi” con la quale a gennaio 2019 l’Ires ha riassunto quelli che ha ritenuto essere gli elementi centrali che emergono dallo studio:

«Queste prime analisi mostrano che in concomitanza con l’attuazione delle politiche di regolazione dell’offerta del gioco d’azzardo i volumi del gioco su rete fisica e le relative perdite si sono ridotte del 13,5% nel corso del primo semestre del 2018. Anche tenendo conto dell’aumento dei volumi di gioco on line, registrati nel corso del periodo, tale riduzione non viene compensata. La diminuzione delle perdite complessive – gioco su rete fisica e gioco a distanza – stimata con riferimento a tutto il 2018, se le riduzioni osservate nel primo semestre fossero confermate anche nel secondo semestre, sarebbe di circa 148 milioni di euro. Dalla riduzione stimata nelle perdite di 163 milioni va sottratto l’aumento nelle perdite stimate sul gioco a distanza, pari a 15 milioni di euro».

Pur riconoscendo la correttezza dei “numeri” appena esposti, ci sembra doveroso segnalare una contraddizione nell’impostazione dell’Ires, che mina alla base la possibilità di un giudizio più corretto e approfondito su quanto è avvenuto in Piemonte tra 2017 e 2018. La contraddizione consiste nel far confluire in un’unica valutazione elementi che, al contrario, necessitano ciascuno di una specifica analisi. Stiamo parlando dei “volumi” e della “spesa”. Dal momento che, come abbiamo già detto nell’introduzione della presente ricerca, il payout dell’online è assai più alto di quello medio delle altre tipologie di gioco, i criteri



espositivi che l'Ires ha inteso utilizzare, che puntano principalmente sulla “spesa”, e solo parzialmente sui “volumi”, non rendono evidente un elemento che non può essere sottaciuto, e che non depone a favore della complessiva efficacia dell'intervento legislativo della Regione.

Privilegiando i numeri della “spesa”, e non illustrando quelli dei “volumi” complessivi, l'Ires, consapevolmente o meno, determina infatti il risultato di occultare un dato di particolare rilevanza: nel primo anno di piena applicazione delle misure contenute nella legge 9/2016 (compressione degli orari di gioco e applicazione del “distanziometro”), ovvero, **nel 2018 i volumi di gioco dei cittadini piemontesi sono in realtà aumentati.**

Questo dato ineludibile, non esplicitato nella sintesi della ricerca dell'Ires, discende dalla somma tra i valori del gioco su rete fisica e quelli del gioco on line, che qui di seguito si riportano per gli anni 2016 e 2018⁷ sulla base dei report ufficiali dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli.

TABELLA 6

Volumi di gioco
Anni 2016-2018

Regione Piemonte		
	2016	2018
Volume gioco fisico	5.137.456.591,27	4.636.498.869,99
Volume gioco online	1.343.494.000,00	1.947.960.000,00
Totale	6.480.950.591,27	6.584.458.869,99
Differenza		+103.508.278,72

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli.

I cittadini piemontesi, o per meglio dire i cittadini (italiani e no) che hanno consumato gioco pubblico in Piemonte durante il 2018, hanno effettuato “giocate” per euro 103.508.278,72 in più che nel 2016, malgrado nell'ultima parte dello stesso 2016 e nel corso del 2017 siano intervenuti diversi Comuni per limitare l'offerta di gioco pubblico e, a partire dal novembre 2017, siano scattati i divieti dettati dal distanziometro.

È vero che questo risultato è frutto dell'aumento dei volumi del gioco on line che, come sottolinea l'Ires, rappresenta una tendenza nazionale in atto da anni, e che per di più si è manifestata in Piemonte con percentuali sotto la media.

⁷ In tal modo il confronto è realizzato tra una annualità non interessata dall'impatto della legge, e quella più recente che ne ha visto la piena attuazione.



È ugualmente vero che la “spesa”, il valore che l’Ires mette in primo piano, nel 2018 è scesa di circa 148 milioni di euro per la diminuzione del gioco con le AWP, che hanno un payout assai inferiore rispetto all’online.

Ma è altrettanto vero, e meritevole di segnalazione, quanto segue:

- che, comunque, nel 2018 in Piemonte si è “giocato di più” (anche se si è “speso” di meno);
- che ciò è avvenuto in una Regione che almeno dal 2016 e, quindi, da 3 anni, ha visto all’opera una Amministrazione assai impegnata, più che legittimamente, attraverso l’assunzione di provvedimenti legislativi e nelle dichiarazioni dei politici, a denunciare i rischi connessi al gioco problematico e alle dipendenze patologiche da gioco;
- che focalizzarsi unicamente sulla “spesa” per valutare l’efficacia di un provvedimento di legge che nel suo titolo recita “Norme per la prevenzione e il contrasto alla diffusione del gioco d’azzardo patologico”, risulta contraddittorio, perché segnala più che un’attenzione agli aspetti sanitari, che legittimano gli interventi delle Regioni sul gioco quale “materia concorrente” tra Stato e Autonomie locali, la volontà di orientare i cittadini verso consumi più responsabili, che però non è prerogativa di quest’ultime;
- che, conseguentemente e, diremmo, concretamente, il grande assente dal contesto di cui ci stiamo occupando è proprio il giocatore problematico e/o patologico, della cui salute la legge regionale e l’Ires Piemonte – che ne interpreta i primi risultati –, si occupano assai poco. In questo senso va segnalato che l’art. 3 della legge (“Piano integrato per il contrasto, la prevenzione e la riduzione del rischio della dipendenza dal gioco d’azzardo patologico”), è rimasto a lungo lettera morta, e almeno fino al luglio 2018 nulla è stato avviato per corroborare l’attività meritoria dei Dipartimenti delle Dipendenze Patologiche che operano sul territorio inquadrati nelle Asl, e quella del privato sociale impegnato nella lotta al DGA (di questo ci si occuperà nel successivo Capitolo 6).

Su quest’ultimo, decisivo aspetto – che nel contesto che stiamo esaminando, però, risulta non centrale –, è opportuno riflettere ulteriormente.

La diminuzione dei volumi di gioco sulle AWP è stata, tra 2016 e 2018, evidentemente imponente: più di 876 milioni di euro.



TABELLA 7

Riduzione di volumi di gioco sulle AWP

Riduzione volumi di gioco sulle AWP	
2016	1.985.186.940,60
2018	1.108.492.335,59
Riduzione	876.694.605,01 (-44% circa)

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli.

Sarebbe stato difficile attendersi un diverso risultato, considerando la diminuzione sul territorio degli apparecchi AWP nella misura del 52% e, soprattutto, la loro eliminazione da più di 2 esercizi su 3 (-68%), cui si sommano gli effetti della riduzione degli orari di apertura degli esercizi residui, operata da molti Comuni a partire dall'autunno 2016.

Nello stesso arco temporale, però, altre tipologie di gioco su rete fisica hanno riscontrato aumenti, e tra questi i più rilevanti sono quelli delle VLT, ovvero dell'altra tipologia di apparecchi da gioco, con volumi cresciuti di circa 186 milioni di euro. Questo maggior consumo si è verificato interamente nei negozi specializzati, gli unici che possono ospitarli. Ciò significa che per giocare attraverso apparecchi, il cittadino ha frequentato maggiormente gli esercizi specializzati, dove, oltre che trovare le residue AWP, ha "fatto conoscenza" delle VLT.

È poi legittimo chiedersi quale tipologia di giocatore abbia effettivamente ridotto la "spesa" nel gioco pubblico con vincita di denaro: quello sociale, che negli spostamenti quotidiani o nei momenti di riposo, al bar o dal tabaccaio, ha avuto molte meno occasioni di "imbattersi" negli apparecchi AWP, o quello problematico, che per continuare a giocare come prima ha dovuto fare qualche centinaio di metri in più, o comprimere la pulsione al gioco negli orari di apertura stabiliti dai Comuni?

La risposta appare ovvia, e conseguentemente si avvalora il giudizio secondo cui l'impatto della legge 9/2016 ha generato ad oggi una riduzione del consumo di gioco attraverso apparecchi AWP – per altro in parte compensata dall'aumento di quello attraverso VLT e, più in generale, del volume complessivo delle altre tipologie – da parte del giocatore "sociale" che, in quanto tale, non è ritenuto a rischio di dipendenze, mentre il giocatore problematico e/o patologico non ne è stato realmente investito.

Lo stesso Ires, del resto, nella citata Sintesi "esplicita" quale sia l'orizzonte a cui si guarda:



«Si tratta di primi indizi che fanno pensare che le norme introdotte stiano operando come atteso in termini di riduzione delle perdite complessive da gioco d'azzardo. Per avere stime più accurate dell'effetto delle politiche regolative condotte in Piemonte sono in corso analisi più approfondite».

Va comunque riconosciuto che l'“orizzonte” che l'Ires ha inquadrato, e che la nostra ricerca ha bonariamente criticato, è inevitabilmente frutto di una fase in cui l'area del gioco pubblico, sia nella politica nazionale sia nell'azione delle Amministrazioni locali, non è assistita da quella adeguata lucidità che sarebbe necessaria. La confusione regna sovrana e, per rimanere alla situazione piemontese, la stessa legge del 2016 nel breve arco di 3 anni ha perso sostenitori anche nelle aree politiche che l'avevano maggiormente spinta. Allo stesso tempo, però, la politica regionale non è stata in grado di affrontare il tema di una sua realistica revisione.

Tra i vertici delle Amministrazioni locali, solo la Sindaca di Torino, Chiara Appendino, mantiene un giudizio fortemente positivo sulla sua applicazione. Recentemente (aprile 2019), commentando il Report della Società Italiana Tossicodipendenze del Piemonte e della Val d'Aosta e dall'ALEA, con accenti che riprendono quelli dello studio dell'Ires, ha apprezzato la riduzione di “spesa”, per un valore di 33 milioni di euro, che si è riscontrata a Torino tra 206 e 2018:

«A Torino si può dare per avviato e a buon punto il processo di limitazione dei danni promosso dalla Legge Regionale. (...) Proseguiremo la lotta al gioco d'azzardo patologico con tutti i mezzi a disposizione, a tutela delle tante persone che ne sono state colpite, delle loro famiglie e di tutta la comunità».



CAPITOLO 3

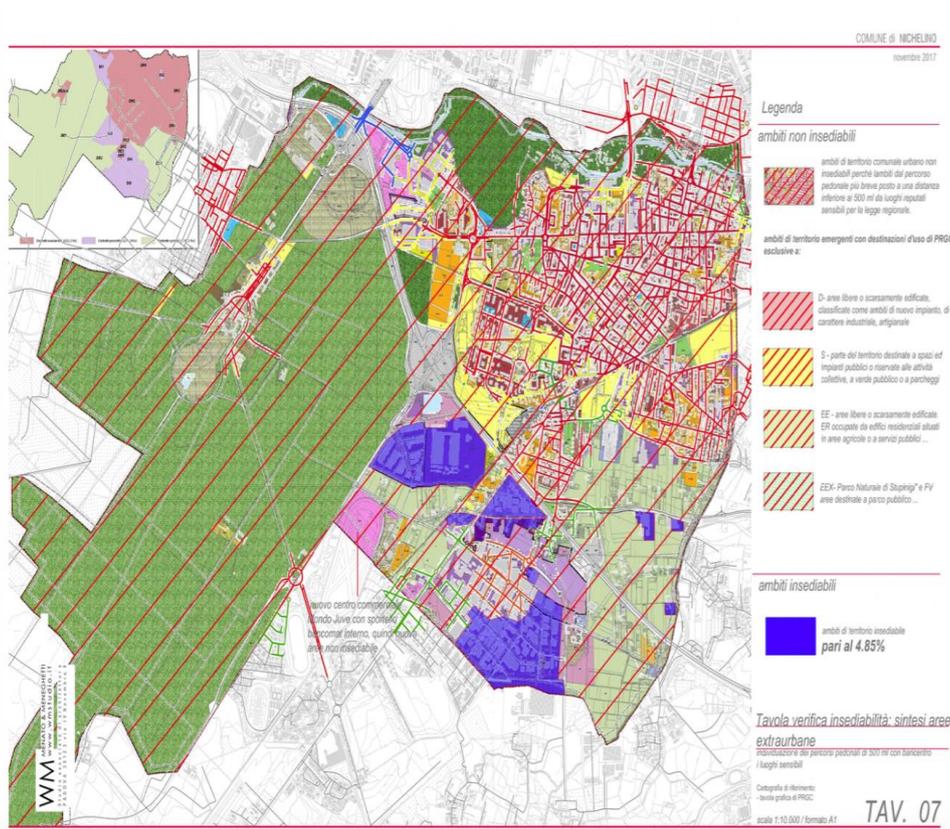
LA SCADENZA DEL 20 MAGGIO: VERSO LA SOSTANZIALE ESPULSIONE DAI TERRITORI DEL GIOCO ATTRAVERSO APPARECCHI

L'incapacità o la mancata volontà della politica regionale di riprendere in mano il tema della regolamentazione del gioco con la finalità del contrasto alle dipendenze patologiche, ha determinato un risultato che è di fronte a tutti: con il 20 di maggio l'offerta pubblica nel territorio regionale per quanto riguarda gli apparecchi da gioco (AWP e VLT) subirà un ulteriore, draconiano taglio che diverse proiezioni collocano intorno all'80%. Ciò comporterà una crisi drammatica per gli esercenti di negozi che offrono gioco attraverso le ADI (apparecchi da intrattenimento), ma anche le altre tipologie di offerta ne risentiranno, in quanto nella tenuta dei conti di molti esercizi specializzati il concorso degli introiti da apparecchi è, come vedremo, determinante.

La valutazione prospettica della riduzione dei punti vendita specializzati deriva dall'incrocio di diversi elementi. Il primo è rappresentato da quanto è successo con l'applicazione del distanziometro agli esercizi generalisti, che ne ha interessati circa il 68%. Questa quota è destinata ad aumentare in quanto i negozi specializzati sono presenti in quota maggiore nelle aree a maggiore densità, dove è più alto il numero dei "luoghi sensibili". La previsione già accennata di una riduzione dell'80% è verosimile "per difetto", in quanto è assai probabile che nelle aree urbane dei centri medi e grandi la falce dell'offerta sarà ancora maggiore.

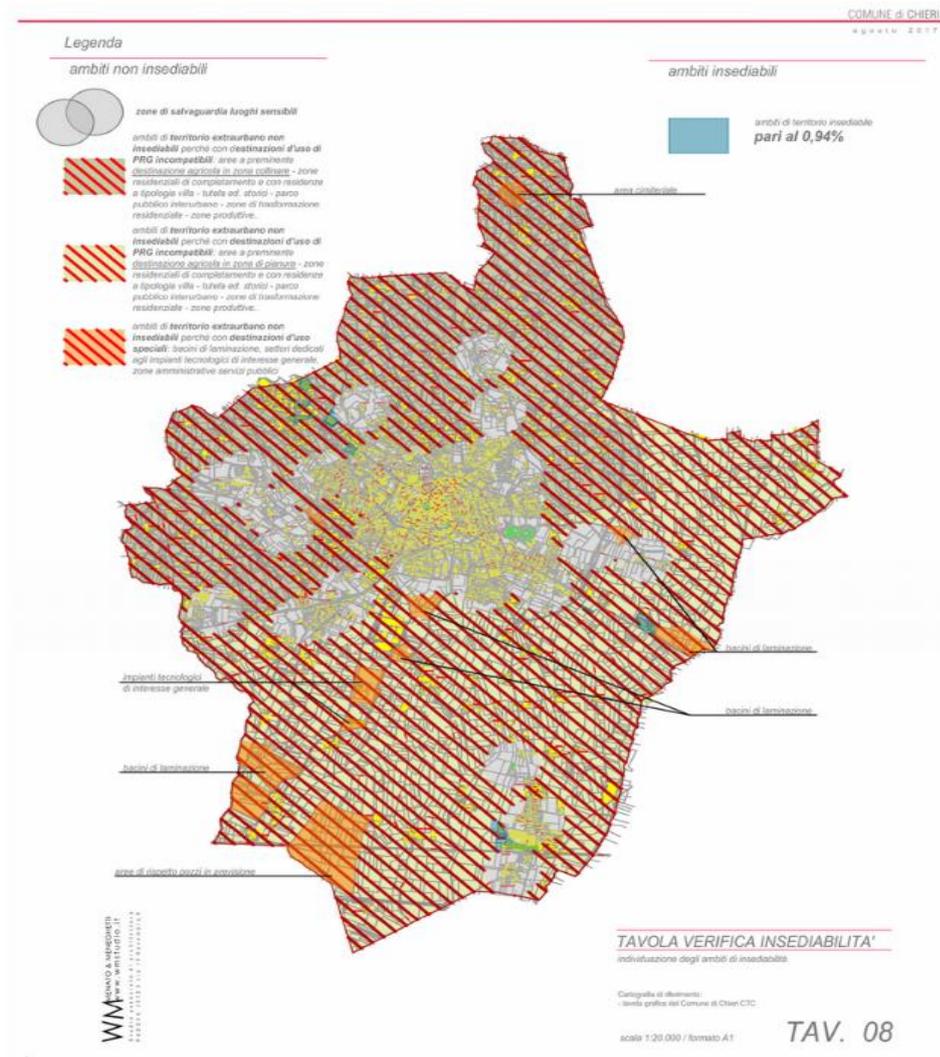
In assenza di mappature dei luoghi sensibili in buona parte dei Comuni piemontesi, può essere indicativo illustrare la situazione di 3 centri urbani, così come ricavabile da perizie di parte presentate all'interno di contenziosi tra operatori e soggetti regolatori (soprattutto i Comuni) che hanno chiamato in causa la giustizia amministrativa.

Nel caso del Comune di Nichelino, l'area di insediabilità per esercizi che offrono gioco pubblico attraverso apparecchi, è del 4,85%

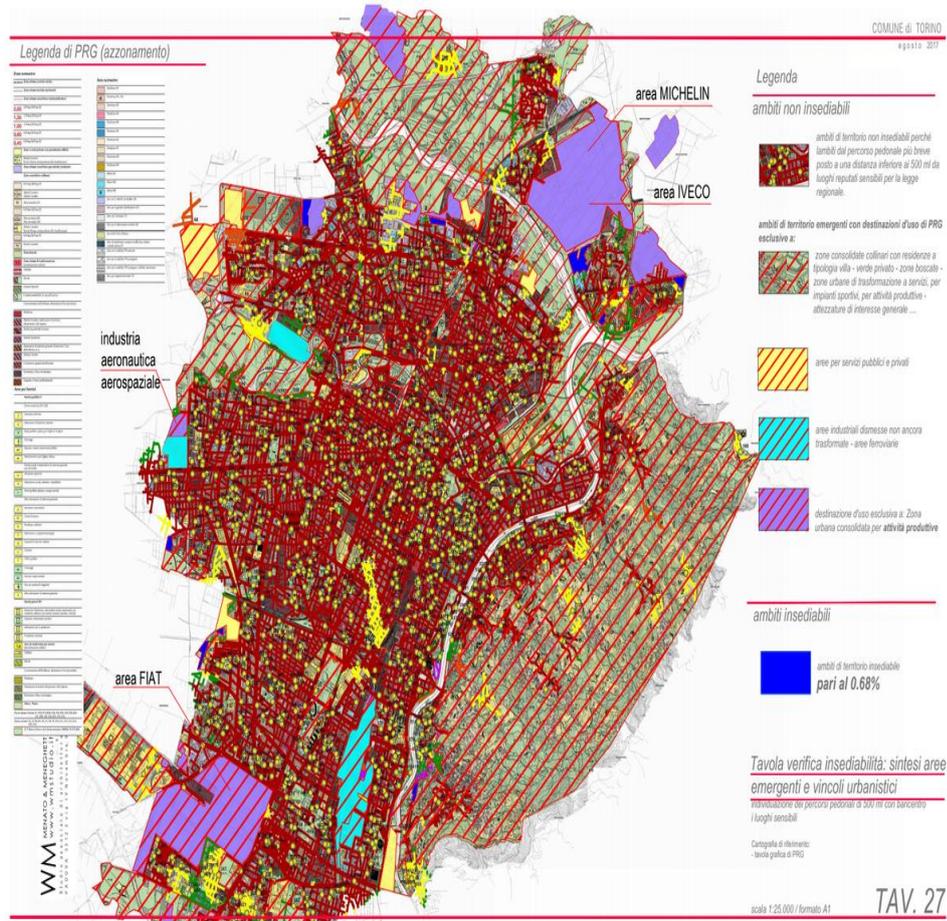




Nel caso del Comune di Chieri, è dello 0,94%



Nel caso del Comune di Torino, è dello 0,68%



Sulla base di queste esemplificazioni, si può affermare in sintesi che la residuale offerta di gioco attraverso apparecchi interesserà assai poco i centri urbani, e si collocherà nelle aree periferiche e, ancor di più, in quelle rurali.



CAPITOLO 4

LA SCADENZA DEL 20 MAGGIO: DI QUANTO SI RIDURRÀ IL “GIOCATO” ATTRAVERSO APPARECCHI E QUALI SARANNO GLI EFFETTI?

Per avanzare una previsione di quelli che potranno essere i nuovi “numeri” del gioco pubblico attraverso apparecchi, una volta applicato con il 20 maggio il “distanziometro”, è necessario partire da quelli attuali.

La diminuzione dell’offerta interesserà pressoché l’intera area delle VLT, che nel 2018 ha espresso un volume di giocate pari a circa 1 miliardo e 900 milioni di euro. Applicando una riduzione tendenziale dell’80%, si dovrebbe manifestare una riduzione pari a circa 1 miliardo e mezzo.

Per quello che riguarda le AWP, la riduzione dell’offerta non riguarderà la quota residua presente nei negozi generalisti, che sono circa 1.070, ma si concentrerà su quelle presenti nei negozi specializzati che attualmente “ospitano” circa 2 terzi delle 12.468 AWP presenti nel territorio regionale. Dal momento che i volumi di gioco 2018 generati dalle AWP assommavano a circa 1 miliardo e 100 milioni di euro, applicando una riduzione dell’80% ai 2 terzi di questo volume, si produce una tendenziale riduzione di volume di gioco pari a circa 550 milioni di euro (1 miliardo e 100 milioni x 66%, x -80%).

La somma di queste riduzioni (VLT + AWP) dovrebbe assestarsi intorno ai 2 miliardi di euro: questa la “domanda di gioco” attraverso apparecchi che non si incontrerà più con una corrispondente offerta legale e, quindi, regolamentata.

A questo punto, c’è da chiedersi se questa drastica compressione produrrà una riduzione netta di volumi, o troverà compensazione in un diverso consumo di gioco pubblico attraverso altre tipologie di offerta o, ancora, se produrrà effetti nefasti che non sono stati adeguatamente previsti.

Le leggi della domanda e dell’offerta inducono a ritenere che difficilmente potrà “scompare” una quota così rilevante di consumo di gioco. In un mercato regolamentato ma, pur sempre “libero”, e persino in scenari caratterizzati da politiche proibizionistiche, è notorio che i trend economici operino *erga omnes*.

Discorso ancora diverso è quello che riguarda un mercato in cui la presenza della criminalità organizzata è storicamente forte e, come già segnalato nella prima sezione della nostra ricerca, pronta a cogliere tutte le occasioni per ampliare il range della propria attività malavitosa. Le politiche che di fatto espellono dal mercato legale quote rilevanti o, come nel caso dello scenario piemontese,



maggioritarie della propensione al gioco, rappresentano una vera manna per il malaffare. Tanti sono i segnali che lo confermano, e che sono resi evidenti dall'attività delle Forze dell'ordine e della Magistratura.

A tal riguardo, tornando alla disamina dello studio dell'Ires Piemonte, ma allargando il giudizio all'insieme delle legislazioni delle Autonomie locali sul gioco, va ribadito che l'assenza di una attenzione "intrinseca" al tema dell'illegalità, non può che essere giudicata frutto di miopia e di scarsa lucidità.

Non ce ne vogliano gli estensori dello studio dell'Ires Piemonte, se segnaliamo come insufficiente l'unico riferimento alla "potenziale" presenza di illegalità rintracciabile nella sintesi del gennaio 2019:

«Per il futuro è auspicabile condurre indagini per monitorare anche l'evoluzione del gioco illegale. Ciò consentirebbe di comprendere se, in seguito a politiche più o meno restrittive, vi sia un conseguente spostamento dei giocatori verso queste forme di gioco non registrate presso l'Agenzia dei Monopoli».



CAPITOLO 5

LA SCADENZA DEL 20 MAGGIO: L'IMPATTO SULL'OCCUPAZIONE NELLA FILIERA DEL GIOCO PUBBLICO

Abbiamo già notato come nel dibattito che si sta manifestando intorno alla revisione di alcune legislazioni regionali su gioco pubblico e dipendenze, molto spesso manchi una specifica riflessione sull'efficacia (o l'inefficacia) degli strumenti maggioritariamente adottati, ovvero la compressione degli orari e il "distanziometro". In misura minore ciò vale anche per il tema dell'illegalità, in quanto da più parti comincia a conquistare un certo spazio la consapevolezza del possibile, o certo, nesso tra eccessiva riduzione dell'offerta e proliferazione dell'illegalità.

Ma, l'elemento che sta acquistando una maggiore cogenza, inducendo decisamente alla revisione delle legislazioni regionali, è senz'altro l'analisi dell'impatto sull'occupazione nella filiera del gioco pubblico che, ad esempio in Piemonte, è stato in parte già determinato, e che ancor di più si determinerà in molte Regioni per la piena attuazione dello strumento del "distanziometro". Questo aspetto sembra essere quello maggiormente "recepito" da molti amministratori locali, che si devono confrontare con i numeri della crisi della filiera e, in qualche caso con manifestazioni di piazza animate dai lavoratori che hanno perso o rischiano di perdere occupazione e reddito.

Per alcuni esponenti dell'area no-slot, sottolineare gli elementi di crisi in un settore che a livello nazionale assorbe un'occupazione – tra diretta e indiretta – certamente superiore ai 200.000 addetti, con un impatto assolutamente rilevante sull'indotto, risulta fuorviante rispetto alle finalità di salute pubblica che ispirano la compressione dell'offerta del gioco. In qualche caso si parla di "ricatto occupazionale", e di pressioni delle "cattedrali del gioco" per impedire doverose politiche d'intervento sulla salute pubblica.

In realtà, smorzati i toni e rinfoderati gli striscioni da curva di stadio, valutare i riflessi occupazionali di alcune politiche pubbliche è assolutamente legittimo; sarebbe, anzi, del tutto fuori luogo ignorarli.

La politica dovrebbe saper compenetrare interessi diversi e posizioni anche opposte, sulla base di una visione realistica in grado di proporre strumenti efficaci e soluzioni adeguate, che "reggano" alla verifica della realtà che interessa i diversi soggetti e territori. Da questa premessa discende la piena legittimità ad affrontare, all'interno della regolazione e della gestione della galassia del gioco pubblico, anche le prospettive occupazionali di un settore in cui operano numerosi soggetti



imprenditoriali sulla base di concessioni rilasciate dallo Stato, generando risorse per la finanza pubblica e, oltre a legittimi utili (se e quando si realizzano), quote rilevanti di lavoro.

Dopo questa premessa, che molti a ragione potrebbero considerare pleonastica, procediamo con l'analisi degli effetti della legge regionale piemontese sui punti di vendita che si sono verificati dal novembre 2017, di quelli che sono in procinto di realizzarsi dalla fine di maggio 2019, e delle conseguenze sui redditi da lavoro nelle parti della filiera del gioco pubblico direttamente e indirettamente interessate dal provvedimento di legge.

Punti vendita

Quella che segue è la tabella che sintetizza l'evoluzione che ha interessato e interesserà i negozi generalisti e quelli specializzati.

TABELLA 8

Effetti sui negozi generalisti e su quelli specializzati

Esercizi	A	B	C	D
	Registrati RIES Marzo 2017	Registrati RIES Marzo 2019	(I) Effetti già realizzati 2017 (punti chiusi; cancellazione da RIES)	(II) Effetti 2019 (80% punti specializzati)
Bar e ricevitorie	5.226	1.026	-4.200	
Circoli privati	199	26	-173	
Altri generalisti	76	16	-60	
Negozi scommesse	237	204		-163
Eserc. Dedic. App.	271	289		-231
Sale Bingo	15	15		-12
Sale giochi	217	212		-170
	6.241	1.788	-4.433	-576

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati RIES.

I punti vendita sono misurati sulla base delle iscrizioni al RIES (Elenco dei soggetti di cui all'articolo 1, comma 533, della legge n. 266/2005, come sostituito dall'articolo 1, comma 82, della legge 13 dicembre 2010, n. 220). L'iscrizione all'elenco, consultabile sul sito www.adm.gov.it, costituisce condizione legale per la attivazione di contratti con i concessionari della gestione telematica del gioco lecito, unici soggetti abilitati alla offerta di gioco con apparecchi da intrattenimento tramite le proprie reti di controllo; i dati di iscrizione sono stati resi disponibili dall'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli al termine dell'aggiornamento annuale (mese di marzo) con riferimento al 2017 ed al 2019.

L'iscrizione al RIES costituisce la volontà di esercitare l'attività di raccolta di gioco con apparecchi da intrattenimento.



Quanto alle categorie merceologiche nelle quali è autorizzata l'installazione degli apparecchi da intrattenimento collegati alle reti telematiche pubbliche, nella tabella esse sono state ridotte per semplicità a 7, di cui 3 generaliste (Bar e ricevitorie, Circoli privati, Altri generalisti), e 4 specializzate (Negozzi scommesse, Esercizi dedicati con apparecchi, Sale Bingo, Sale giochi).

Nella tabella sopra riportata:

- la colonna A indica i soggetti registrati RIES al marzo 2017;
- la colonna B indicata i registrati RIES al marzo 2019;
- la colonna C misura gli effetti di riduzione dei punti di vendita già realizzati tra il 2017 ed il 2019 (punti con apparecchi non più abilitati, cancellatisi dal RIES). La riduzione è di oltre l'80%);
- la colonna D indica gli effetti attesi nella seconda metà del 2019 sui punti specializzati; l'effetto della interruzione delle attività degli apparecchi da intrattenimento dovuta al "distanziometro", è stimato nella stessa percentuale già realizzatasi per i punti generalisti: 80%.

In sintesi:

- i punti vendita generalisti che hanno effettuato attività commerciale con apparecchi sono scesi dai 6.241 totali del 2017 a 1.788 a marzo 2019, in conseguenza, in particolare, degli effetti della scadenza del 20 novembre 2017 che ha reso vigenti i limiti distanziometrici per queste tipologie di esercizi;
- i punti vendita specializzati scenderanno da 720 ad una stima di 164 dopo il 20 maggio 2019;
- nelle settimane e nei mesi successivi, per effetti indiretti, cioè a causa delle diseconomie cui si andrà incontro per il venir meno dei ricavi derivanti da AWP e VLT, i punti vendita specializzati scenderanno di un ulteriore 50%, da circa 164 a circa 82.

Il combinato-disposto da quanto si è già verificato e quanto atteso per gli effetti diretti e indiretti della legge regionale 9/2016, è che gli esercizi abilitati ad offrire gioco pubblico attraverso apparecchi AWP e VLT, scenderanno in Piemonte da 6.241 a 1.150.



TABELLA 9

Situazione in Piemonte (esercizi abilitati, apparecchi AWP e VLT)

Esercizi	2017	2019 dopo gli effetti diretti della Legge Regionale	2020 dopo effetti indiretti Legge Regionale
Bar e ricevitorie	5.226	1.026	1.026
Circoli privati	199	26	26
Altri generalisti	76	16	16
Negozi scommesse	237	74	37
Eserc. Dedic. App.	271	40	20
Sale Bingo	15	3	1
Sale giochi	217	47	24
	6.241	1.232	1.150

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati RIES.

Redditi da lavoro

Quella che segue è la tabella che riporta l'andamento consolidato e le previsioni sui redditi da lavoro.

TABELLA 10

Andamento consolidato e previsione sui redditi da lavoro

Esercizi	Redditi da lavoro			
	E	F	G	H
	Redditi da lavoro già persi (punti vendita senza ADI da fine 2017)	Redditi da lavoro diretti che si perderanno da maggio 2019	Redditi da lavoro indiretti che si perderanno (50% dei punti chiusi per diseconomicità; 90% bingo) da maggio 2019	Redditi da lavoro di filiera distributiva (gestori e reti commerciali) persi da maggio 2019
Bar e ricevitorie	-2.100			
Circoli privati	-87			
Altri generalisti	-30			
Negozi scommesse		-326	-408	
Eserc. Dedic. App.		-694	-116	
Sale Bingo		-36	-421	
Sale giochi		-509	-170	
	-2.217	-1.565	-1.114	-321

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati RIES.

- la colonna E misura i redditi da lavoro già persi nei punti vendita senza più AWP da fine 2017, stimando cautelativamente per gli esercenti non specializzati una perdita di 0,5 redditi da lavoro per punto vendita;
- la colonna F stima i redditi da lavoro diretti che si perderanno da maggio 2019, con la impossibilità di continuare le attività con apparecchi da intrattenimento nei punti specializzati: l'effetto è proporzionato, relativamente agli addetti agli apparecchi da intrattenimento: in misura



- di 2 addetti per le sale scommesse, e 3 addetti per gli esercizi dedicati agli apparecchi, le sale Bingo e le sale giochi;
- poiché la tenuta dei conti economici della larga maggioranza degli esercizi che offrono giochi pubblici è resa possibile grazie all'apporto degli apparecchi da intrattenimento, si stima di conseguenza (colonna G) che la diseconomicità della gestione senza apparecchi da intrattenimento porterà nelle settimane successive alla chiusura di tutte le attività di molti esercizi specializzati, nella misura stimabile prudenzialmente del 50% per i negozi scommesse, per gli esercizi dedicati agli apparecchi e per le sale giochi;
 - per il Bingo la stima sale al 90% delle sale, in ragione dell'elevato costo del personale che caratterizza queste attività, e che è fino ad oggi sostanzialmente coperto dai ricavi da apparecchi da intrattenimento;
 - mediamente, gli ulteriori redditi da lavoro che saranno persi con la concretizzazione di questo scenario, ovvero quelli degli addetti alle altre attività di gioco e di gestione che si perderanno con la chiusura dei punti specializzati per diseconomicità della gestione, saranno pari a 1 per gli esercizi dedicati agli apparecchi, a 2 per le sale giochi, a 5 per le sale scommesse, e a 39 per le sale Bingo;
 - l'effetto ulteriore della normativa regionale sui redditi da lavoro è completato dalla stima nella colonna H che valuta i posti di lavoro che si perderanno nella filiera di gestione e distributiva degli apparecchi (società di produzione e noleggio) dopo il maggio 2019, a causa della desertificazione dell'offerta di apparecchi da gioco collegati alle reti telematiche pubbliche: con la riduzione di oltre l'80% della rete è preventivabile una riduzione del personale delle società di distribuzione (che in Piemonte sono circa 50 e occupano 400 addetti), in misura analoga, con la perdita di oltre 300 redditi da lavoro che si aggiungono a quella dei punti vendita.

La stima complessiva, pur prudenziale per le ragioni sopra esposte, di effetto sui redditi da lavoro nella Regione Piemonte conseguente alla piena applicazione della legge regionale, produce una previsione di perdita occupazionale di oltre 5.200 addetti, così suddivisi:

- quanto a 2.217 addetti, già avvenuta al 20 novembre 2017 negli esercizi generalisti;
- quanto a 1.565 addetti, con l'applicazione del "distanziometro" al 20 maggio 2019 negli esercizi specializzati;
- quanto a 1.114 addetti, nei mesi successivi al maggio 2019, per diseconomicità dei residuali esercizi specializzati;
- quanto a 321 addetti, dal 20 maggio 2019 quale effetto della diminuzione di attività nella filiera distributiva.



Su ciò che deve esser considerato consolidato e che è riportato nella colonna E, ovvero il numero degli addetti persi a novembre 2017 in relazione alla prima scadenza del “distanziometro”, come segnalato, questo valore discende da una ponderazione dell’impatto (-0,5 addetti) per punto vendita generalista. Ovviamente può essere accaduto che in molti esercizi generalisti l’assenza di introiti dalle AWP sia stata accettabilmente assorbita dagli altri elementi dell’attività, non generando nessun esubero; al contrario, è assai probabile che in numerosi altri casi questa riduzione di budget abbia comportato diversi esuberi, se non una generale diseconomicità dell’impresa, con conseguente chiusura della stessa. Le stime qui riportate sono, dunque, assolutamente “per difetto”.

Anche per ciò che concerne l’immediato futuro, e quindi l’impatto della scadenza del prossimo 20 maggio, le proiezioni – che hanno incrociato i coefficienti medi di “insediabilità” e quelli dell’assorbimento di personale nelle diverse tipologie di negozi – si propongono come assai attendibili.

Alla politica regionale che, dopo l’appuntamento del voto del 26 di maggio, sarà con urgenza chiamata ad occuparsi anche delle tematiche della regolamentazione del gioco, spetterà di intervenire – se ritenuto necessario – o, al contrario, di prendere atto di quanto la legge regionale del maggio 2016 ha prodotto e sta producendo in diversi ambiti, compreso, ovviamente, quello dell’occupazione.



CAPITOLO 6

L'ATTIVITÀ DEI DIPARTIMENTI DELLA PATOLOGIA DELLE DIPENDENZE DAL 2016 AL 2018

Nella prima sezione della presente ricerca abbiamo criticato l'efficacia della limitazione degli orari dell'offerta di gioco pubblico da parte dei Comuni e l'introduzione del "distanziometro" in molte Regioni, quali strumenti per prevenire le dipendenze da gioco. In questa sezione abbiamo riportato e valutato gli effetti concreti che i provvedimenti contenuti nella legge regionale 9/2016 hanno avuto sul territorio piemontese, in quanto a riduzione e diversificazione dei volumi di gioco pubblico tra il 2016 e il 2018. Abbiamo inoltre segnalato che quanto contenuto nella legge regionale è stato realizzato esclusivamente per quel che concerne il "distanziometro", in buona parte, le ordinanze e i regolamenti comunali sulla limitazione degli orari, mentre le altre misure finalizzate a prevenire le dipendenze, sono in buona parte rimaste lettera morta.

Se le azioni di prevenzione eccedenti limitazione degli orari e distanziometro sono rimaste lettera morta, per ciò che riguarda l'offerta socio-sanitaria per i cittadini che manifestano dipendenze da gioco, bisogna rifarsi a quanto organizzato dai Dipartimenti di Patologia delle Dipendenze afferenti le 12 Asl attraverso le quali è organizzata la Sanità piemontese.

Anche prima del 2017, anno in cui il DGA ha trovato l'attuale collocazione all'interno dei Livelli Essenziali di Assistenza, i SerT (Servizi per le Tossicodipendenze) dipendenti dalle Asl, in Piemonte come nel resto del Paese si sono attivati per rispondere alle problematiche delle dipendenze da gioco, ovvero *sine substantia*, e per questo in molti casi hanno modificato la dicitura in SerD, ovvero Servizi per le Dipendenze, in grado di trattare le patologie legate al gioco d'azzardo (gambling).

Come denunciato, nel corso degli ultimi anni, da molti operatori dei Servizi (psicologi, psichiatri, tecnici), a questo aumento di competenze dei Dipartimenti non è seguito un adeguamento strutturale, sia negli organici, sia nella logistica. Oltre alla necessità di specializzare il personale e di "rodare" le tecniche per intercettare i potenziali pazienti, nel caso delle dipendenze *sine substantia* da più parti è stato posto il problema di una differenziazione negli spazi dell'accoglienza. Se infatti è frequente che i soggetti in cura manifestino una polidipendenza, ovvero una dipendenza definita "primaria" cui si aggiungono dipendenze secondarie (ad esempio, gambling e alcol o droga), il fatto che la gran parte degli spazi dei SerT/SerD fosse in passato destinata all'assistenza dei tossicodipendenti, allontanava e allontana dal frequentarli i cittadini colpiti da DGA – che spesso hanno difficoltà a definirsi "malati". Quella che segue è



una tabella che riporta l'andamento dei "presi in carico" dai Dipartimenti piemontesi per tutte le tipologie di dipendenza nel triennio 2016-2018, suddivisi pe Asl di riferimento.

TABELLA 11

Soggetti trattati per abuso o dipendenza da sostanze o comportamenti con almeno una prestazione nell'anno di riferimento
Anni 2016-2018

Asl	2016	2017	2018
ASL ALESSANDRIA	2.114	2.204	2.210
ASL ASTI	955	919	955
ASL BIELLA	1.037	1.039	1.172
ASL CITTA DI TORINO	5.477	5.605	5.520
ASL CUNEO 1	2.061	2.012	2.067
ASL CUNEO 2	841	959	956
ASL NOVARA	1.657	1.735	1.696
ASL TORINO 3	2.606	2.719	2.725
ASL TORINO 4	3.106	3.184	3.413
ASL TORINO 5	1.184	1.364	1.486
ASL VCO	1.006	1.002	989
ASL VERCELLI	859	900	946
Totale	22.903	23.642	24.135

Fonte: HTH-SerT – Report SPIDI 12. Estrazione dati: 26 aprile 2019. Elaborazione a cura: Roberto Diecidue-Osservatorio Epidemiologico Dipendenze.

I "presi in carico" dai Dipartimenti nel triennio risultano complessivamente in moderato aumento, a differenza di ciò che avviene per i "presi in carico" per gambling, come si evince dalla seguente tabella.

TABELLA 12

Soggetti trattati per gambling problematico o patologico con almeno una prestazione nell'anno di riferimento
Anni 2016-2018

Asl	2016	2017	2018
ASL ALESSANDRIA	94	112	96
ASL ASTI	68	65	58
ASL BIELLA	43	40	42
ASL CITTA DI TORINO	353	310	276
ASL CUNEO 1	118	98	84
ASL CUNEO 2	52	70	50
ASL NOVARA	107	96	98
ASL TORINO 3	177	158	159
ASL TORINO 4	97	103	134
ASL TORINO 5	83	70	68
ASL VCO	51	41	38
ASL VC	61	56	47
Totale	1.304	1.219	1.150

Fonte HTH-SerT – Report SPIDI 12. Estrazione dati: 26 aprile 2019. Elaborazione a cura: Roberto Diecidue-Osservatorio Epidemiologico Dipendenze



È difficile proporre una interpretazione univoca che spieghi gli andamenti in decrescita (1.304 soggetti trattati nel 2016, 1.150 nel 2018), dato che si manifestano difformità tra le annualità e le diverse Asl.

Ma sia la diminuzione sia la percentuale assai bassa dei soggetti trattati per gambling sul totale generale (nel 2018 meno del 4,8%) appaiono in contraddizione rispetto agli allarmi sociali che sono stati avanzati, o quanto indurrebbero a ridimensionarli, tanto più in relazione con le evidenze certamente più drammatiche che riguardano gli ambiti delle droghe e dell'alcol.

Riecheggiano a tal proposito i giudizi della Dottoressa Roberta Pacifici dell'Istituto Superiore di Sanità, riportati al Capitolo 4 della prima sezione della presente ricerca, circa l'incoerenza tra i livelli di allarme sociale e, conseguentemente, di impegno di politica e Istituzioni, e il reale impatto delle diverse dipendenze, soprattutto da droga, alcol e tabacco, nel tessuto della nostra società.



CAPITOLO 7

L'ILLEGALITÀ: IL TERRITORIO PIEMONTESE E GLI INTERESSI DELLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA

L'interesse della criminalità per il settore del gioco d'azzardo è stato ampiamente evidenziato nella prima sezione del presente lavoro.

Secondo il report del III Reparto Operazioni del Comando Generale della Guardia di Finanza, solo attraverso il web, nel 2018, il volume di giocate raccolte con meccanismi di frode sulle scommesse è valutato in 4,5 miliardi di euro.

Si tratta del frutto di movimenti illeciti, che fluisce su conti cifrati in banche estere, anche di paesi appartenenti all'Unione europea, per essere reinvestito principalmente nell'acquisto di immobili di lusso, proprietà e titoli azionari, in Italia e in Europa.

Le indagini di polizia giudiziaria concluse lo scorso anno sono state 204, di cui 136 in materia di giochi e 68 in materia di scommesse. In totale, le violazioni riscontrate sono state 2.056, con 1.037 persone denunciate all'Autorità giudiziaria.

Sul piano dei controlli amministrativi, la Guardia di Finanza ha effettuato ispezioni in 4.390 esercizi, accertando 913 violazioni che hanno portato alla denuncia di 283 persone. Sono stati, inoltre, sequestrati 1.263 punti clandestini di raccolta scommesse, 534 apparecchi "Totem" e altri 860 congegni.

Per quanto riguarda lo schema operativo delle consorterie criminali, gli investigatori hanno individuato nelle regioni del Sud Italia apposite reti criminali che, d'intesa con clan di cosa nostra, 'ndrangheta e cosche pugliesi, commercializzavano una "pluralità di skin" illegali, ossia siti di gioco con domini ".com".

Come già emerso nelle indagini sviluppate negli anni precedenti (si veda l'Operazione "Poker2" del 2009-2010, coordinata dalla DDA di Lecce, l'Operazione "Gambling" del 2015-2016, coordinata dalla DDA di Reggio Calabria), la Guardia di Finanza ha rilevato un sistema piramidale al cui vertice erano posti i proprietari/creatori dei siti ".com" con piattaforme di gioco collocate all'estero, mentre in territorio italiano la raccolta fisica delle scommesse era affidata ai cosiddetti "master", agli agenti, ai sotto-agenti e ai titolari dei punti scommessa.



In concreto, col meccanismo del co-banco, il master e l'agente/agenzia condividevano con il bookmaker (proprietario del sito ".com") il rischio di impresa, partecipando con il proprio capitale all'attività della società. In tal modo sono state fraudolentemente raccolte giocate per l'importo già segnalato di oltre 4,5 miliardi di euro, aggirando le disposizioni fiscali e antiriciclaggio vigenti.

Per quel che riguarda gli apparecchi da gioco, la Guardia di Finanza ha individuato un vero e proprio "campionario" di sistemi illeciti. Tra questi, vi sono l'uso di apparecchi con schede di gioco illegali e dotati di software diverso da quello autorizzato, e l'occultamento, in un doppiofondo dell'apparecchio, di schede in grado di leggere le giocate clandestine.

Recentemente, il Comandante Generale della Guardia di Finanza, Giorgio Toschi, commentando questi dati in un'intervista pubblicata sul quotidiano *Avvenire* il 26 aprile scorso, ha sottolineato come il business dell'azzardo attiri gli interessi della criminalità organizzata e di quella comune, sia per i profitti conseguibili, sia per la possibilità di riciclare e reimpiegare i proventi illeciti. Inoltre, questi volumi di denaro illecito contribuiscono a rafforzare il controllo sul territorio. Da tutto ciò derivano ripercussioni nei confronti degli interessi finanziari dello Stato, effetti distorsivi del mercato, e diffusi danni per la sicurezza economica del Paese.

Per il 2018 l'evasione fiscale collegata a queste attività illecite è quantificata in oltre 44 milioni di euro di imposta evasa, su una base imponibile di oltre 800 milioni di euro.

Il comparto degli apparecchi da gioco di cui all'art. 110 del TULPS è quello più interessato dalla frode. In questo segmento si segnala il forte aumento della diffusione dei cosiddetti "Totem", apparecchi che, pur essendo apparentemente destinati all'acquisto di ricariche telefoniche o di crediti per la navigazione in Internet, vengono in realtà utilizzati precipuamente per consentire l'accesso ai siti di gioco con server ubicati all'estero.

Spesso si tratta – ha precisato il Comandante Toschi – di apparecchi sofisticati che, nella modalità "stand by", traggono in inganno chi osserva, mostrando i loghi dei gestori telefonici o di siti di shopping online.

Venendo alla realtà del Piemonte, questa modalità illegale di offerta di gioco con vincita in denaro che si sta imponendo nell'ultima fase, è stata ampiamente riscontrata anche sul territorio regionale, grazie ad una imponente indagine condotta dalla DDA di Torino, che ha portato alla luce le attività illecite di un'articolazione della 'ndrangheta, operante prevalentemente nel capoluogo.



La gestione di questo tipo di apparecchi da gioco illegali, si realizza all'interno di una cornice criminosa caratterizzata dalla commissione di molteplici reati, che vanno dalla spendita di banconote false, ad azioni di intimidazione e tentativi di influenzare l'attività amministrativa e politica locale, dal contrabbando al traffico di stupefacenti e all'estorsione.

Dalla documentazione che è stato possibile analizzare emerge che la gestione di apparecchi da gioco illegali, rappresentava uno dei settori strategici del sodalizio criminale, anche perché permette di riciclare facilmente il denaro proveniente dal traffico di stupefacenti.

Il profilo che, ai fini della nostra ricerca, emerge con chiarezza, è l'impatto della legislazione regionale piemontese in materia di gioco d'azzardo sugli affari dell'associazione criminale. Si evidenzia, infatti, che gli apparecchi da gioco illegali, apostrofati come "macchinette" e gestiti dagli appartenenti al sodalizio, «funzionano nonostante il divieto regionale» e vanno a coprire la domanda di gioco in territori lasciati scoperti dall'offerta pubblica che si è fortemente ridotta.

Gli apparecchi in questione rientrano nella categoria dei marchingegni illeciti, indicata dal Comandante Giorgio Toschi. Anche in questi casi si tratta dei così detti "Totem" che, come già detto, apparentemente propongono "giochi su internet promozionali", ma che in verità celano un'offerta di giochi d'azzardo che, in alcuni casi, può essere attivata o disattivata da remoto dal gestore stesso.

I "Totem", quindi, sono apparecchi non collegati alla rete dei Monopoli di Stato che, tramite connessione Internet, consentono di accedere a siti con server posti in paesi esteri e permettono l'accesso ad un'offerta estremamente ampia che include giochi analoghi a quelli proposti dagli apparecchi legali che offrono il gioco pubblico, e che sono normati dall'art. 110 comma 6 TULPS.

In sostanza, i "Totem" rappresentano una delle forme di offerta di gioco non autorizzata e gestita dalla criminalità organizzata, alternativa all'offerta di gioco pubblico tramite AWP e VLT che è oggetto delle limitazioni territoriali previste dalle normative regionali, quale quella piemontese, emanate per il contrasto della dipendenza da gioco.

A tale proposito, è di indubbio interesse quanto evidenziato dal Comando Provinciale della Guardia di Finanza di Torino, appositamente interpellato dall'Eurispes, riguardo alle violazioni e ai sistemi di frode rilevati nel segmento degli apparecchi da gioco.

Dall'attività di controllo sul territorio della provincia di Torino, sono infatti emersi i seguenti sistemi illeciti:



- forme di gioco irregolare, ossia di raccolta non registrata nei contatori degli apparecchi, con la conseguente sottrazione di base imponibile ai fini del prelievo erariale unico (PREU) e delle imposte dirette. In particolare, è emersa l'esistenza all'interno dei cabinet di numerosi apparecchi, di dispositivi (hardware e software) che permettono di gestire una modalità di gioco alternativa a quella lecita, omettendo l'invio dei dati alla rete telematica gestita dallo Stato, con conseguente evasione. Ciò risulta possibile grazie all'inserimento di una "doppia scheda" di gioco, opportunamente occultata all'interno di un doppio-fondo posto alla base dell'apparecchio, che rileva le giocate illecite non comunicate alla rete telematica di ADM, nonché al permanere negli apparecchi così detti AWP di una tecnologia che, operando con la scheda di gioco all'interno dell'apparecchio, non sfrutta le potenzialità di controllo garantibili con la connessione online real time alla rete telematica;
- congegni vietati e integralmente illegali tramite alterazione, manomissione e inserimento di gioco illecito in videogiochi meno recenti e attivati con svariate modalità: a mezzo radiocomando in possesso dell'esercente, o attraverso una combinazione di tasti.

Particolarmente significativo l'inciso contenuto nella nota del Comando Provinciale della Guardia di Finanza, posto a chiusura della descrizione dei fenomeni illeciti e che si ritiene di trascrivere integralmente:

«In tutti questi casi, naturalmente, saranno danneggiati, oltre all'erario, anche il giocatore spesso ludopatico, che non avrà alcuna garanzia sulla regolarità del gioco, sulle probabilità di vincita, e sul rapporto di cash-out erogato dal dispositivo, che, di norma, sono sempre a vantaggio dei componenti del sodalizio criminoso».

Venendo ai dati raccolti, i numeri che saltano all'occhio e che, peraltro, si commentano da soli, sono quelli relativi ai sequestri eseguiti (in ambito penale ed amministrativo) ed i tributi evasi.

Se nel 2016 gli apparecchi da gioco sequestrati sono 51, con tributi evasi per euro 476.838,00, nel 2017 gli apparecchi sequestrati sono aumentati in modo esponenziale fino a 2.443, con una somma evasa pari a euro 952.708,00 (che tiene conto anche di quanto accertato a carico di n. 5 punti clandestini di raccolta scommesse).



Nell'anno 2018, il numero degli apparecchi sequestrati risulta ridimensionato e pari a 102, ma i tributi evasi assommano ad euro 4.596.919,00 (incluso quanto accertato a carico di n. 2 punti clandestini di raccolta scommesse).

Da ciò si può ricavare che lo scorso anno un numero minore, rapporto al dato dell'anno precedente, di apparecchi irregolari, ha raccolto un volume di giocate molto più elevato. Nei primi tre mesi del 2019, il numero degli apparecchi sequestrati torna a salire a 251, mentre non è ancora disponibile il corrispettivo dato relativo alle somme evase.

Con riguardo ai sequestri, i dati della Guardia di Finanza devono essere letti ed integrati con quelli forniti dalla Questura di Torino, che nell'anno 2016 registra 19 sequestri di apparecchi a fronte di 12 nel 2017 e ben 85 nel 2018.

Tornando all'analisi del Comando Provinciale della Guardia di Finanza, viene evidenziato come anche a livello provinciale si rifletta la costante e crescente espansione del gioco a distanza (online), cresciuto complessivamente del 22% nel 2017, e giunto a totalizzare valori di giocate superiori al miliardo di euro, pari al 7,2% del mercato totale del gaming online e delle scommesse sportive.

Il gioco online illegale, erogato da soggetti esteri, secondo la Guardia di Finanza, potrebbe aver di fatto ridotto il fenomeno delle bische clandestine, e determinato una crescita del numero di Internet point "dedicati" ai giocatori, che mettono a disposizione delle vere e proprie postazioni che permettono l'effettuazione di giocate online.

Le bische clandestine hanno rappresentato da sempre uno dei segmenti di operatività della criminalità organizzata attiva a Torino e nella relativa provincia. Dal materiale giurisprudenziale che è stato possibile esaminare, emerge come negli anni precedenti al 2000 le principali famiglie malavitose si contendessero il controllo delle attività criminali più redditizie, e tra queste il controllo delle bische clandestine esistenti sul territorio della città di Torino. Dopo il 2000 il monopolio della gestione delle bische nella città si è concentrato nelle mani di un'unica famiglia, che controllava anche le estorsioni.

Sul fronte giudiziario, il Tribunale di Torino, Sezione Giudice per le indagini Preliminari, con una voluminosa sentenza pubblicata a novembre del 2017, si è pronunciato nei confronti di 26 imputati per associazione mafiosa e segnatamente per aver fatto parte di un'articolazione della 'ndrangheta attiva prevalentemente a Torino, collegata con le strutture organizzative insediate in Calabria, e dotata di propria autonomia e capacità d'azione.



Tra i numerosi reati contestati agli appartenenti all'organizzazione criminale, si ritrova anche la gestione di case da gioco e circoli privati, a Torino e in provincia, ove si praticavano giochi d'azzardo.

Nelle premesse del provvedimento si legge che *«il settore del gioco d'azzardo è sempre stato tradizionalmente uno di quelli nel quale si è sviluppata l'attività criminale del gruppo (...)»*.

Le corpose motivazioni chiariscono le modalità di gestione delle bische clandestine, anche in merito ai prestiti di denaro e alle truffe a carico degli avventori:

«È emerso così come l'associazione capeggiata traesse profitti diretti ed indiretti dal gioco d'azzardo attraverso la gestione delle suddette bische e la riscossione dei debiti dai giocatori, i quali si vedevano costretti a versare le somme corrispondenti ai debiti di gioco, subendo, a tal proposito, anche pesanti intimidazioni allorquando non provvedevano prontamente al pagamento dei debiti contratti».

Del resto, come rilevato nell'ultima Relazione semestrale del Ministro dell'Interno al Parlamento sull'attività svolta e i risultati conseguiti dalla Direzione Investigativa Antimafia, la presenza della criminalità mafiosa in Piemonte è risalente nel tempo e si caratterizza, innanzitutto, per uno storico radicamento della 'ndrangheta, favorito dal fenomeno migratorio meridionale degli anni Cinquanta:

«Tale insediamento, concentrato principalmente nel capoluogo e nella relativa provincia, ha riprodotto il modello operativo dei territori di origine, reggino e vibonese, connotato da rigorosi criteri di ripartizione delle zone e dei settori di influenza. L'organizzazione ha evidenziato, nel tempo, forti interessi per i settori più floridi del tessuto economico e finanziario locale, con una conseguente creazione di attività imprenditoriali, connesse all'edilizia ed alla movimentazione della terra e degli inerti, spesso funzionali al riciclaggio di capitali illeciti. Parallelamente sono stati praticati l'usura, le estorsioni, l'accaparramento di appalti pubblici e il traffico internazionale di sostanze stupefacenti e di armi. Più di recente, gli stessi gruppi delinquenziali hanno affinato le loro capacità operative specializzandosi nella gestione delle sale da gioco illegali e degli apparati videopoker».

A conclusione di questa sezione si ritiene, quindi, di dover rilevare l'innegabile legame tra il territorio, la gestione del territorio e la tutela della legalità anche tramite quelli che il Dott. Antonio De Donno, Procuratore capo della Repubblica di Brindisi e Presidente del Comitato Scientifico



dell'Osservatorio Giochi Legali e Patologie dell'Eurispes, ha più volte definito presidi di legalità, facendo espresso riferimento agli esercizi che compongono la rete distributiva affidata ai concessionari dello Stato per la raccolta e la gestione telematica del gioco pubblico.

Appaiono concreti, come più volte autorevolmente sostenuto anche nei contributi alla presente ricerca, i rischi connessi alla estromissione dal territorio dell'offerta legale di gioco pubblico, in conseguenza della legislazione regionale per il contrasto del "gioco d'azzardo patologico".

In un'ottica che si propone di osservare a 360° la fenomenologia criminale ed illecita, nella sua inesorabile evoluzione (dimensione terrestre, online e forme ibride di raccolta), escludere dal territorio l'offerta pubblica di gioco implica lasciare spazi in senso propriamente fisico (territoriale, appunto) alle offerte illegali. Significa lasciare gli utenti dei servizi di gioco in balia dell'unica offerta disponibile, che finisce con l'essere quella non autorizzata e, quindi, non controllabile e controllata.