



Osservatorio permanente su
“Giochi, Legalità e Patologie”

Gioco pubblico e dipendenze nel Lazio

ROMA, 23 OTTOBRE 2019



Osservatorio permanente su “Giochi, Legalità e Patologie”

PRESIDENTE

Dott. Antonio De Donno - Procuratore della Repubblica di Brindisi

DIRETTORI

Avv. Chiara Sambaldi
Avv. Andrea Strata

COMPONENTI

Avv. Alberto Corsinovi - Presidente Federazione Misericordie della Toscana
Avv. Sergio Fiorentino - Avvocatura dello Stato
Avv. Antonino Galletti - Presidente dell'Ordine degli Avvocati di Roma
Avv. Gianluca Gambogi - Docente di Diritto Penale Tributario presso la Scuola
Polizia Tributaria della Guardia di Finanza
Dott.ssa Clotilde Marinacci - Psicologa e Psicoterapeuta
Prof. Alberto Mattiacci - Presidente Comitato scientifico Eurispes, Professore
Ordinario di Economia e Gestione delle Imprese, Sapienza Università di Roma
Dott. Stefano Musolino - Sostituto Procuratore Direzione Distrettuale Antimafia
Dott.ssa Serenella Pascali - Pedagogista esperta di politiche sociali
Dott. Giovambattista Palumbo - Direttore Osservatorio Politiche fiscali Eurispes
Mons. Romano Rossi - Vescovo della Diocesi di Civita Castellana
Prof.ssa Franca Tani - Professoressa Ordinaria di psicologia dello sviluppo e
psicologia dell'educazione, Università degli Studi di Firenze



Indice

Introduzione	
<i>Lo stato dell'arte della galassia gioco</i>	<i>pag. 5</i>
Cap 1	
<i>Il gioco pubblico nel Lazio: volumi e trend</i>	<i>12</i>
Cap. 2	
<i>La legge regionale e i regolamenti di Roma Capitale</i>	<i>16</i>
Cap. 3	
<i>L'impatto delle Ricerche territoriali dell'Osservatorio su Giochi, Legalità e Patologie dell'Eurispes</i>	<i>34</i>
<i>Distanziometro e Compressione degli orari: strumenti spuntati e controproducenti</i>	<i>39</i>
<i>Paraproibizionismo e crescita dell'illegalità</i>	<i>44</i>
Cap. 4	
<i>Le politiche socio-sanitarie nella Regione Lazio: "numeri" e trend dei Dipartimenti delle Dipendenze patologiche</i>	<i>47</i>
Cap. 5	
<i>Roma Capitale: mappatura del territorio e incrocio tra "luoghi sensibili" e insediabilità dei punti di offerta del gioco pubblico</i>	<i>53</i>
Cap. 6.	
<i>Dati occupazionali della filiera del gioco pubblico nel Lazio</i>	<i>61</i>
Cap 7	
<i>L'area della illegalità nel Lazio. Uno sguardo d'insieme: territorio e interesse della criminalità organizzata</i>	<i>64</i>
<i>Sintesi dei dati emergenti dalle ultime relazioni della DNA</i>	<i>66</i>
<i>Le specificità del Lazio: la lettura della DIA</i>	<i>68</i>
<i>I dati della Guardia di Finanza sul gioco illegale e le risultanze dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli</i>	<i>73</i>
Cap. 8	
<i>Conversazione con Stefano Musolino, Magistrato impegnato contro il gioco illegale</i>	<i>75</i>



Cap. 9	
<i>Il sistema concessorio per la gestione del gioco pubblico. Uno sguardo retrospettivo e un chiarimento terminologico</i>	80
<i>Distinguere il gioco legale dal gioco illegale</i>	81
<i>Il sistema concessorio</i>	83
<i>Strumenti di contrasto dell'infiltrazione criminale</i>	85
<i>Trasparenza degli operatori di gioco (elenco RIES e interdittive antimafia)</i>	88
Capitolo 10	
<i>Riflessi nel Lazio del clima giurisprudenziale e della valorizzazione dell'Intesa siglata in Conferenza Unificata</i>	92
Conclusioni	
<i>Il ritorno allo "spirito dell'Intesa"</i>	97



Introduzione

LO STATO DELL'ARTE DELLA GALASSIA GIOCO

L'Eurispes negli ultimi anni ha intensificato la propria attenzione alla galassia gioco, e a tal fine 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 stati sviluppati numerosi studi in ambito nazionale e territoriale.

Queste ricerche hanno analizzato la legislazione nazionale e l'evoluzione di quelle regionali che sono state emanate a partire dal 2010, ma con un effetto “differito” (che è andato più concretamente manifestandosi nell'ultimo biennio), con l'obiettivo di limitare la diffusione delle dipendenze patologiche. Va ricordato, infatti, che il gioco pubblico rientra tra le materie concorrenti, in quanto la sua organizzazione è riservata allo Stato centrale, mentre le politiche sanitarie sono appannaggio delle Regioni.

L'Istituto ha seguito e apprezzato 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, a sua volta finalizzata a ridurre il rischio di dipendenze attraverso una riqualificazione dell'offerta ed una sua ponderata ed equilibrata riduzione; ha denunciato i numerosi segnali di vitalità del gioco illegale, mai definitivamente sconfitto ed anzi sempre più penetrante, e ha segnalato gli evidenti limiti degli interventi dei sistemi sanitari regionali nell'intercettare e curare le dipendenze patologiche.

Si è oramai preso atto che all'Intesa del 2017 non sono seguite iniziative coerenti: lo Stato non ha completato l'iter legislativo che doveva accompagnare l'Intesa, e le Regioni non hanno “deposto” le armi di cui si erano dotate attraverso le leggi regionali, con l'obiettivo di “portarlo al tavolo” di una riforma condivisa.

Il risultato è che si è dato vita ad un confuso “federalismo del gioco pubblico” che genera spinte contrastanti che minano gli stessi obiettivi di chi correttamente denuncia le problematiche socio-sanitarie connesse al DGA, ma anche le prospettive imprenditoriali della filiera del gioco pubblico, nella quale operano come presidi della legalità i concessionari dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli di Stato e la relativa sub-filiera (gestori di apparecchi elettronici ed esercenti, in particolare). Infine, l'assenza di un quadro stabile impedisce il perfezionamento dei rinnovi concessori e una corretta previsione degli introiti dell'erario.

Tutto ciò avviene inoltre in un contesto nel quale non si producono verifiche reali sull'efficacia degli strumenti socio-sanitari avanzati dalle Autonomie locali per il contrasto del DGA, né riflessioni sugli effetti concreti del suo inserimento nei nuovi LEA del 2017.



Quando nel 2009 l'Eurispes presentò uno studio che conteneva una prima ricerca campionaria sul gioco legale, il titolo scelto era *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, che è il termine attualmente più utilizzato.

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: 106,8 miliardi nel 2018¹.

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, della percezione che allora si aveva della pericolosità sociale del gioco illegale, di quanto lucrassero i malavitosi e le centrali della criminalità organizzata e, tornando ai giorni nostri, di quanto anche oggi esso sia diffuso, oltre che in condizione di rialzare la testa a causa di alcune politiche dal sapore proibizionistico. In proposito, è utile "riavvolgere il nastro" e riproporre alcuni stralci delle Conclusioni dell'indagine sul gioco d'azzardo della VI Commissione permanente Finanze e Tesoro del Senato, risalenti a ben 16 anni fa, ovvero al 2003.

Analizzare questo testo (reperibile in Rete e 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

¹ Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, *Libro blu 2018*.



danaroso la casa da gioco o l'azzardo in Borsa, per tutti le centinaia di cybercasinò che popolano quella terra di nessuno che è Internet. 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 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».

Gli allarmi, dunque, preesistevano alla fase di sviluppo del gioco pubblico.

Tornando ai giorni nostri e allo spazio occupato dal gioco legale, 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 2018:

TABELLA 1

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
2018	106,8	87,8	18,9	10,4

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati ADM.

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 2018 ha potuto contare su circa 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

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 ADM.

Per il 2018 la raccolta su rete fisica è leggermente cresciuta, toccando quota 75.330 mln, mentre il gioco a distanza ha fatto un balzo di circa 5 miliardi, raggiungendo 31.439 mln.

Relativamente ai dati del 2018, va segnalato che per il secondo anno la spesa, seppure di poco, diminuisce, risentendo in piccola parte dell'effetto di alcune normative regionali, e in quota maggioritaria della tras migrazione da gioco fisico a gioco online, che ha un *payout* maggiore. La tabella che segue riporta la variazione tra 2017 e 2018, anche per quello che riguarda le entrate per l'erario².

TABELLA 3

Tipologia 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 ADM.

² Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, *Libro blu 2018*.



Sono le scommesse sportive e il gioco online a registrare una forte crescita: la spesa per i giochi a base sportiva lo scorso anno ha raggiunto 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%).

Passando dai “numeri” – che per la loro complessità e non piena sovrapponibilità rischiano di non produrre *ipso facto* interpretazioni univoche –, è qui opportuno segnalare alcune “acquisizioni” che l'Istituto, in virtù degli studi effettuati, ritiene di riproporre come definitive.

Nel presentare la ricerca sulla Regione Lazio, l'Osservatorio dell'Eurispes, sostenuto dagli elementi che anche essa ha prodotto, conferma che:

- gli strumenti cardine delle legislazioni regionali (distanziometro e compressione degli orari di offerta del gioco pubblico) laddove applicati – nel caso del Lazio al momento relativamente agli orari – non modificano sostanzialmente i complessivi volumi di gioco, in quanto danno vita ad una trasmigrazione tra le diverse tipologie dell'offerta, a vantaggio soprattutto dell'online;
- la loro validità rispetto all'obiettivo di contenimento delle dipendenze non trova alcun riscontro nella realtà, così come negli orientamenti della letteratura scientifica;
- in particolare, il distanziometro sconta una sostanziale inapplicabilità, in quanto rispetto alla distribuzione territoriale ad oggi in essere, esso comporta (o comporterebbe) la quasi totale espulsione dell'offerta legale, con percentuali residue di insediabilità comprese tra il 5% e lo 0,7%, come attestato da mappature e studi tecnici che l'Istituto ha fatto realizzare;
- l'offerta socio-sanitaria dei Dipartimenti delle Dipendenze Patologiche delle Asl risulta assolutamente insufficiente sia per ciò che concerne i target di giocatori patologici raggiunti e presi in carico, sia per la genericità e aspecificità dei protocolli utilizzati, che risentono delle più tradizionali competenze dei SerT (droghe, alcol);
- come risulta dalle evidenze fornite dall'attività degli organi preposti al controllo di legalità e alla repressione dei reati (Magistratura inquirente e Guardia di Finanza) relativamente ai territori nei quali questi strumenti hanno avuto anche solo parziale applicazione, la compressione dell'offerta pubblica di gioco sfocia in una intensificazione



dell'intervento della delinquenza comune e della criminalità organizzata, a conferma che l'area del gioco si presta con grande facilità a scorribande dell'illegalità;

- risulta insufficiente la riflessione sugli strumenti avanzati a livello internazionale per limitare l'insorgenza di DGA;
- con l'avvicinarsi delle scadenze di piena applicazione delle normative relativamente al distanziometro, alcune Amministrazioni regionali hanno preso atto della sua inapplicabilità, pena la pratica espulsione del gioco pubblico dai loro territori, il dissodamento di vere e proprie praterie per l'attività illegale e criminale, la creazione di consistenti problemi occupazionali in una filiera che presenta numeri rilevanti, e che merita una doverosa attenzione in quanto frutto di un'attività pienamente autorizzata ed organizzata dalla Stato. L'Eurispes ritiene che nei prossimi mesi la "resipiscenza" caratterizzerà diverse altre Regioni.

La ricerca sul Lazio si apre con l'illustrazione dell'evoluzione dei consumi delle diverse tipologie di gioco sul territorio regionale e, in particolare, su quello di Roma Capitale. Viene riproposto il quadro normativo che discende dalla legge regionale 5 agosto 2013 (e successive modifiche), *Disposizioni per la prevenzione e il trattamento del gioco d'azzardo patologico (GAP)*, dal *Regolamento sulle sale da gioco e i giochi leciti* (n. 31 del 2017) di Roma Capitale, e dall'*Ordinanza della Sindaca* (n. 111 del 26 giugno 2018). Si passa poi al bilancio dell'attività dei Dipartimenti delle Dipendenze Patologiche gestiti dalla Asl regionali, aggiornato al 2018. Si riportano inoltre le linee di intervento recentemente (ottobre 2019) illustrate dall'Assessorato regionale alle Politiche Sociali nel *Piano di formazione del contrasto al gioco patologico*.

In relazione allo strumento del distanziometro vengono forniti i risultati di un'analisi sul territorio di Roma Capitale che intreccia i "luoghi sensibili", così come identificati nel *Regolamento* del 2017), e la distanza di 500 metri" indicata nelle modifiche della legge regionale (ottobre 2018) che supera quella di 350 metri indicata nel medesimo *Regolamento* comunale, entro la quale non è prevista l'offerta di gioco legale.

Anticipiamo qui che dall'analisi effettuata e dall'incrocio tra luoghi sensibili e distanze, l'insediabilità dell'offerta di gioco pubblico risulta preclusa per una percentuale del territorio comunale superiore al 99%.

Si segnala in proposito che Roma Capitale non ha mai provveduto ad un'analoga analisi tecnica e che, conseguentemente, quanto riportato nel presente studio dovrebbe interrogare le autorità locali in relazione ad una evidente improvvisazione che ha caratterizzato alcune scelte regolamentari sia comunali sia regionali.

Per quanto riguarda l'efficacia della compressione degli orari di offerta derivante dall'*Ordinanza della Sindaca* n. 111, dal confronto dei volumi di gioco precedenti e successivi alla sua entrata in vigore risulta evidente che le diminuzioni riscontrate siano da accreditare ad un consumo di gioco più ridotto



da parte dei giocatori così detti “sociali”, e non alla contrazione del gioco da parte di quelli problematici o patologici.

Come avvenuto nel caso di analoghe ricerche territoriali, il presente studio produce la prima realistica lettura della dimensione occupazionale della filiera del gioco pubblico nella Regione Lazio.

Passando al decisivo tema dell’illegalità, lo studio, partendo da uno sguardo d’insieme, illustra i comportamenti della criminalità organizzata rilevati dalla Direzione Nazionale Antimafia (DNA), e presenta i risultati della Direzione Investigativa Antimafia (DIA) e del III Reparto della Guardia di Finanza, relativamente al territorio laziale. Si propone, inoltre, un’intervista in profondità al Magistrato Stefano Musolino, Sostituto Procuratore della Procura della Repubblica di Reggio Calabria e della Direzione Distrettuale Antimafia, e membro del Comitato Scientifico dell’Osservatorio Eurispes su “Giochi, Legalità e Patologie”, attraverso la quale si illustrano le modalità operative della criminalità organizzata nell’area del gioco.

Sull’onda di quanto riconosciuto dalle Forze dell’ordine e dalla Magistratura inquirente, si illustra la genesi del sistema concessorio che regola l’offerta pubblica e i livelli di trasparenza e di sicurezza che lo caratterizzano.

Nelle Conclusioni si ribadisce l’esigenza del ritorno allo “spirito dell’Intesa”, in grado di produrre quella riforma complessiva dell’area del gioco necessaria per definire un quadro di certezze per gli operatori, per permettere il varo di realistiche ed efficaci azioni di contrasto alle dipendenze ed il ripristino di un corretto e collaborativo rapporto tra Centro e Territori.



Capitolo 1

IL GIOCO PUBBLICO NEL LAZIO: VOLUMI E TREND

L'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli (ADM) ha recentemente aggiornato nel *Libro Blu 2018* i dati del gioco pubblico, fornendo le specifiche dei volumi per singole regioni. Dal Portale dell'ADM è inoltre possibile ricavare i valori e i trend per singolo comune. Queste ripartizioni si riferiscono ovviamente al "gioco fisico" che attraverso Sogei è censibile per ciascuna area territoriale. Qui di seguito si riportano i volumi delle giocate su rete fisica della Regione Lazio, con indicazione delle vincite e della spesa, per l'ultimo triennio.

TABELLA 1

Lazio – gioco fisico (in mln di euro)								
Raccolta			Vincite			Spesa		
2016	2017	2018	2016	2017	2018	2016	2017	2018
7.926	7.891	7.818	6.064	6.056	6.025	1.862	1.836	1.794

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati ADM.

Il volume complessivo delle giocate su rete fisica nel Lazio nel 2018, pari a 7.818 milioni, colloca questa Regione al secondo posto di un "podio" che vede sul primo gradino la Lombardia con 14.645 milioni, e al terzo la Campania con 7.690 milioni.

La maggior parte delle Regioni hanno segnalato nel 2018 un leggero aumento di volumi, con l'eccezione proprio del Lazio e del Piemonte, per le quali sono intervenuti alcuni provvedimenti relativamente agli orari e alle limitazioni dell'offerta nel territorio (Piemonte), e relativamente ai soli orari (Lazio).

Nel Lazio nel 2018 i volumi di gioco fisico si sono ridotti rispetto al 2017 di 73 milioni di euro, e la spesa dei giocatori di 42 milioni di euro.

Vediamo ora, in un confronto triennale (2016-2018) cosa è avvenuto in relazione al gioco attraverso apparecchi (AWP, VLT), sul quale hanno impattato alcune limitazioni negli orari.

TABELLA 2

Lazio: gioco fisico attraverso apparecchi (Newslot, VLT e comma 7)								
Giocato			Vincite			Spesa		
2016	2017	2018	2016	2017	2018	2016	2017	2018
5.128	5.024	4.874	4.009	3.984	3.876	1.029	1.040	998

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati ADM.



Oltre ai volumi di gioco, è interessante analizzare per l'intero territorio regionale l'evoluzione 2016-2018 del numero degli esercizi con AWP e delle sale con VLT.

TABELLA 3

Esercizi e sale	Lazio			Evoluzione
	2016	2017	2018	
Esercizi con AWP	7.554	7.205	5.869	(2017/2018 -1.336)
Sale VLT	557	550	535	(2017/2018 -15)

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati ADM.

Per quanto attiene agli esercizi con AWP questi trend sono da mettere in relazione alla diminuzione del 35% degli apparecchi AWP determinata dal MEF tra 2016 e 2018. Per quanto riguarda le sale VLT, come vedremo più avanti, la diminuzione riguarda in massima parte il territorio di Roma Capitale, e risente della riduzione dei margini operativi per questa tipologia di negozi generata dalla compressione degli orari di offerta del gioco pubblico nel territorio comunale avvenuta nella seconda metà del 2018.

Passando ora allo specifico di Roma Capitale, nel quale si generano quasi due terzi dei complessivi volumi di gioco regionali su rete fisica – analizziamo ora due tabelle, riprese dal portale di ADM, che ripropongono i volumi di gioco per tutte le tipologie di offerta su rete fisica per il 2018 e il 2017.

TABELLA 4

Gioco su rete fisica Roma Capitale 2018

	Giocato	Vincite	Erario	Spesa
AWP	916.073.800,77	651.865.272,47	174.777.769,92	276.456.536,61
Big	34.984,00	22.993,81	6.996,80	11.990,19
Bingo	170.715.000,00	120.399.616,44	20.485.800,00	50.315.383,56
Comma 7	7.345.088,44	0,00	504.950,92	7.345.088,44
Concorsi pronostici sportivi	587.988,00	243.521,64	198.975,14	344.466,36
Eurojackpot	3.012.626,00	584.937,40	1.152.931,97	2.427.688,60
Ippica nazionale	8.664.223,75	5.421.280,90	519.853,42	3.242.942,85
Lotterie istantanee	511.844.647,89	377.636.732,48	72.334.236,99	134.207.915,41
Lotterie tradizionali	7.194.919,07	0,00	3.078.957,60	7.194.919,07
Lotto	344.881.573,50	241.868.258,08	48.745.681,45	103.013.315,42
Scommesse ippiche in agenzia	31.604.978,00	24.526.327,96	1.065.242,90	7.078.650,04
Scommesse sportive a quota fissa	294.141.543,80	244.262.174,77	8.978.286,43	49.879.369,03
Scommesse virtuali	86.731.148,05	72.794.909,17	2.773.944,56	13.936.238,88
Superenalotto	82.814.238,00	37.899.306,37	23.224.393,56	44.914.931,63
V7	135,00	0,00	20,25	135,00
VLT	1.628.946.375,92	1.428.268.287,69	99.155.374,18	200.654.890,01
Winforlife	4.886.099,00	6.012.528,79	1.136.985,61	-1.126.429,79
Totale	4.099.479.369,19	3.211.806.147,97	458.140.401,71	899.898.031,31

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati ADM.



TABELLA 5

Gioco su rete fisica Roma Capitale 2017

	Giocato	Vincite	Erario	Spesa
AWP	1.012.587.536,44	730.400.001,31	187.455.093,68	309.477.726,23
Big	40.679,00	44.850,85	8.135,80	-4.171,85
Bingo	172.392.000,00	121.985.525,66	20.687.040,00	50.406.474,34
Comma 7	7.751.285,01	0,00	528.744,65	7.751.285,01
Concorsi pronostici sportivi	684.534,50	232.359,57	231.646,47	452.174,93
Eurojackpot	3.417.988,00	700.897,30	1.308.064,01	2.717.090,70
Ippica nazionale	9.684.147,50	6.151.039,32	581.048,85	3.533.108,18
Lotterie istantanee	498.399.269,71	368.202.877,58	72.520.367,72	130.196.392,14
Lotterie tradizionali	9.951.267,87	0,00	2.930.374,00	9.951.267,87
Lotto	322.635.990,50	218.983.414,12	54.997.524,87	103.652.576,38
Scommesse ippiche in agenzia	35.122.866,00	26.617.131,81	1.459.304,66	8.505.734,19
Scommesse sportive a quota fissa	288.537.548,90	242.343.973,17	8.314.843,63	46.193.575,73
Scommesse virtuali	78.228.082,50	65.853.388,28	2.461.575,16	12.374.694,24
Superenalotto	83.149.749,00	40.823.313,65	23.390.614,39	42.326.435,35
V7	502,50	0,00	75,38	502,50
VLT	1.688.239.044,95	1.481.810.222,95	98.577.360,10	206.604.121,25
Winforlife	4.576.878,00	2.116.300,35	1.065.029,83	2.460.577,65
Totale	4.215.399.370,39	3.306.265.295,90	476.516.843,19	936.599.564,84

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati ADM.

I volumi di gioco su rete fisica a Roma Capitale tra il 2017 ed il 2018 sono passati da 4.215,399 milioni di euro a 4.099,479, con una diminuzione di circa 116 milioni di euro.

Per quel che riguarda specificamente il gioco attraverso apparecchi (AWP, VLT), i volumi sono discesi tra 2017 e 2018 rispettivamente da 1.012,5 milioni di euro a 916 (AWP), e da 1.688,2 milioni di euro a 1.628,9 milioni di euro (VLT).

Complessivamente il gioco attraverso apparecchi ha riscontrato tra 2017 e 2018 una diminuzione di circa 155,8 milioni di euro, e la spesa è scesa dai circa 516 milioni del 2017, ai circa 414 del 2018. Le altre tipologie di offerta hanno segnalato complessivamente un aumento, riducendo di circa 40 milioni di euro il saldo negativo ($-155,8 + 40 = 116$ milioni di euro circa).

Sulla base di questi dati sarà possibile analizzare e valutare l'impatto delle regolamentazioni che hanno interessato l'offerta di gioco nel territorio di Roma Capitale, e che ad oggi sono da riferire alla compressione oraria dell'offerta di gioco pubblico stabilita dalla determina sindacale del giugno 2018.

Come già fatto per l'intero territorio regionale, è opportuno segnalare l'evoluzione 2016-2018 del numero degli esercizi con AWP e delle sale con VLT nel territorio comunale.

**TABELLA 6**

Roma Capitale				
Esercizi e sale	2016	2017	2018	Evoluzione
Esercizi con AWP	2.847	2.727	2.184	(2017/2018 -543)
Sale VLT	282	274	257	(2017/2018 -17)

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati ADM.

Questo trend in sostanziosa discesa è confermato dai dati aggiornati al 30 giugno 2019:

TABELLA 7

Roma Capitale	
Esercizi e sale	30 giugno 2019
Esercizi con AWP	1.972
Sale VLT	246

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati ADM.

Nel solo primo semestre del 2019, dunque, rispetto al 31 dicembre 2018 nel territorio di Roma Capitale gli esercizi che offrono gioco con le AWP sono ulteriormente diminuiti di 212 unità, e le sale VLT sono scese di ulteriori 11 unità.

Quale che sia l'incidenza delle singole motivazioni (riduzione degli apparecchi AWP, minori margini della filiera in relazione agli aumenti del Preu, compressione degli orari dell'offerta), risulta evidente che sia i volumi di gioco attraverso apparecchi, sia i luoghi fisici dell'offerta territoriale, soprattutto nel territorio di Roma Capitale risultano in forte contrazione.

Da ciò è discesa una contrazione degli occupati nella filiera del gioco pubblico che non ha ad oggi ottenuto la debita attenzione. Riprenderemo questo tema nel successivo capitolo 6. Se questi dati numerici sono inoppugnabili, ai fini della presente ricerca è necessario valutare alcuni elementi essenziali che permettano una interpretazione più approfondita. In particolare, è opportuno indagare:

- se la trasmigrazione dal gioco attraverso apparecchi, oltre che al già riscontrato aumento dei volumi delle altre tipologie di offerta, sia avvenuta verso il gioco online o verso l'area dell'illegalità;
- se alla diminuzione del consumo di gioco pubblico sia corrisposto un aumento di quello illegale, oltre che nell'online, anche su rete fisica;
- se e quale impatto concreto abbiano avuto su questi trend le politiche regionali e comunali realmente applicate;
- se e in che misura le finalità di prevenzione e trattamento delle dipendenze da gioco che informano i provvedimenti assunti anche nel Lazio e a Roma Capitale, siano state raggiunte o se, al contrario, la riduzione del gioco attraverso apparecchi abbia interessato il giocatore "sociale" piuttosto che quello problematico.

A questo punto è necessario analizzare gli interventi legislativi e regolamentari che hanno interessato l'offerta di gioco pubblico nel Lazio.



Capitolo 2

LA LEGGE REGIONALE E I REGOLAMENTI DI ROMA CAPITALE

Riportiamo qui di seguito i testi delle normative vigenti relativamente alla regolamentazione del gioco pubblico nella Regione Lazio, e in particolare al territorio di Roma Capitale, facendoli seguire da brevi note sulla loro applicazione. Il primo documento è la Legge Regionale del 2013.

L.R. 05 AGOSTO 2013, N. 5 DISPOSIZIONI PER LA PREVENZIONE E IL TRATTAMENTO DEL GIOCO D'AZZARDO PATOLOGICO (GAP)

Art. 1

(Finalità)

1. La Regione, con la presente legge, in armonia con i principi costituzionali e nel rispetto di quanto previsto dal 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, detta disposizioni per prevenire e ridurre il rischio dal gioco d'azzardo patologico (GAP) ed il contrasto alla relativa dipendenza, anche nel rispetto delle indicazioni dell'Organizzazione mondiale della sanità e di quelle della Commissione europea e, nell'ambito delle competenze in materia di tutela della salute e di politiche sociali, detta, altresì, disposizioni per la prevenzione, il trattamento terapeutico ed il recupero sociale dei soggetti affetti da sindrome da GAP, promuovendo la consapevolezza dei rischi correlati al gioco, ancorché lecito, al fine di salvaguardare le fasce più deboli e maggiormente vulnerabili della popolazione, nonché la cultura del gioco misurato.

2. La Regione, per le finalità di cui al comma 1, valorizza e promuove la partecipazione e realizza iniziative in collaborazione con gli enti locali, le istituzioni scolastiche, le aziende sanitarie locali (ASL), le associazioni antimafia, le associazioni di volontariato, le associazioni familiari e i soggetti del terzo settore.



Art. 2

(Definizioni)

1. Ai fini della presente legge si intende per:

- a) *gioco d'azzardo*: il gioco praticato mediante gli apparecchi di cui all'articolo 110, commi 6, lettere a) e b) e 7 del regio decreto 18 giugno 1931, n. 773 (Approvazione del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza) e successive modifiche e nelle altre forme di gioco lecito previste dalla normativa vigente;
- b) *gioco d'azzardo patologico (GAP)*: la patologia riconosciuta a livello internazionale dall'Organizzazione mondiale della sanità e che specifica come la patologia sia legata all'azzardo e non ad una forma di gioco in sé;
- c) *sala da gioco*: un luogo pubblico o aperto al pubblico o un circolo privato in cui siano presenti o comunque accessibili slot machine o videolottery e tutte le forme di gioco lecito previste dalla normativa vigente.

Art. 3

(Ambito di applicazione)

1. Sono destinatari degli interventi, delle prestazioni e dei servizi le persone e le famiglie che si trovano nella condizione, diagnosticata da specialisti di servizi pubblici e privati accreditati, di essere incapaci di resistere all'impulso di giocare, il cui comportamento compromette le relazioni personali, familiari e lavorative.

Art. 4

(Collocazione delle sale da gioco. Agevolazioni dei comuni)

- 1. Non è ammessa l'apertura di sale da gioco che siano ubicate ad una distanza da aree sensibili, quali istituti scolastici di qualsiasi grado, centri giovanili, centri anziani, luoghi di culto o altri istituti frequentati principalmente dai giovani o strutture residenziali o semiresidenziali operanti in ambito sanitario o socio-assistenziale, inferiore a quella prevista dalla normativa statale in materia.
- 2. I comuni possono prevedere incentivi per i titolari di esercizi pubblici che rimuovono slot machine o videolottery o che scelgono di non installarle, secondo criteri e modalità da determinare con appositi regolamenti comunali. (2)

Art. 5

(Marchio regionale "Slot free-RL")

1. È istituito, presso l'assessorato regionale competente in materia di politiche sociali, il marchio regionale "Slot free-RL", di seguito denominato marchio.



2. Il marchio è rilasciato dalla Regione agli esercenti di esercizi commerciali, ai gestori dei circoli privati e di altri luoghi deputati all'intrattenimento, che non hanno nel proprio esercizio le apparecchiature per il gioco d'azzardo

3. La Giunta regionale, con propria deliberazione, individua, sentita la commissione consiliare competente in materia di politiche sociali:

a) le caratteristiche ideografiche del marchio;

b) i criteri e le modalità di concessione in uso del marchio, nonché i casi di sospensione, decadenza e revoca della concessione stessa; le modalità d'uso del marchio.

Art. 6

(Osservatorio regionale sul fenomeno del gioco d'azzardo)

1. È istituito, presso l'assessorato regionale competente in materia di politiche sociali, l'Osservatorio regionale sul fenomeno del gioco d'azzardo, di seguito denominato Osservatorio, al fine di monitorare gli effetti in tutte le sue componenti: culturali, legali, di pubblica sicurezza, commerciali, sanitarie ed epidemiologiche, sociali e socio-economiche. L'Osservatorio analizza, altresì, i dati e le dinamiche legate al fenomeno e rappresenta le diverse istanze coinvolte, comprese quelle delle associazioni antimafia.

2. L'Osservatorio svolge, in particolare, le seguenti funzioni:

a) lo studio ed il monitoraggio del fenomeno in ambito regionale;

b) la predisposizione e la formulazione di strategie, linee di intervento, campagne informative e di sensibilizzazione, anche in raccordo con analoghi organismi operanti a livello nazionale, regionale e locale;

c) l'individuazione di buone prassi e conseguenti protocolli applicativi destinati alle strutture pubbliche e private coinvolte, nell'ambito degli interventi promossi dal piano integrato di cui all'articolo 10;

d) la verifica dell'impatto delle politiche e la redazione di un rapporto annuale.

3. La Giunta regionale, sentita la commissione consiliare competente in materia di politiche sociali, stabilisce con propria deliberazione la composizione dell'Osservatorio.

4. L'Osservatorio è costituito con decreto del Presidente della Regione sulla base della deliberazione di cui al comma 3, senza oneri aggiuntivi a carico del bilancio regionale.

Art. 7

(Divieto di pubblicità)

1. È vietata qualsiasi attività pubblicitaria relativa all'apertura o all'esercizio di sale da gioco che prevedono vincite in denaro. E', altresì, vietata la concessione di spazi pubblicitari istituzionali e l'attività di comunicazione istituzionale, per pubblicizzare i giochi che prevedono vincite di denaro. (3) "spazi pubblicitari



all'interno dei locali e sui siti web delle istituzioni pubbliche della Regione nonché l'attività di comunicazione istituzionale pubblica”

Art. 8

(Obblighi dei gestori delle sale da gioco)

- 1. I gestori delle sale da gioco sono tenuti ad esporre all'ingresso e all'interno delle sale da gioco il materiale informativo, anche predisposto dalle ASL, diretto a evidenziare il fenomeno del GAP, i rischi correlati al gioco e la presenza sul territorio di servizi di assistenza pubblici e del privato sociale dedicati.*
- 2. I gestori delle sale da gioco sono tenuti, altresì, a monitorare l'efficacia del divieto di utilizzo ai minori di apparecchi e congegni che prevedano vincite in denaro.*

Art. 9

(Formazione del personale operante nelle sale da gioco)

- 1. La Regione, i comuni, le ASL e le associazioni di categoria, di concerto con i gestori delle sale da gioco, promuovono iniziative di formazione per il personale operante nelle sale da gioco, finalizzate alla prevenzione degli eccessi del gioco, in particolare attraverso il riconoscimento delle situazioni di rischio, favorendo, altresì, con lo stesso personale formato, la realizzazione di test di verifica che permettano una concreta valutazione del proprio rischio di dipendenza.*

Art. 10

(Piano integrato socio-sanitario per il contrasto, la prevenzione e la riduzione del rischio della dipendenza da GAP)

- 1. Il Consiglio regionale, su proposta dell'Assessore regionale competente in materia di politiche sociali, sentita la commissione consiliare competente, approva il piano integrato triennale sociosanitario per il contrasto, la prevenzione e la riduzione del rischio della dipendenza da GAP, di seguito denominato piano integrato, ed il relativo impegno economico, al fine di promuovere:*
 - a) interventi di prevenzione, cura e trattamento del rischio della dipendenza dal gioco patologico, mediante iniziative e campagne di sensibilizzazione, educazione ed informazione rivolte, in particolare, ai giovani attraverso il coinvolgimento delle istituzioni scolastiche, delle associazioni familiari, delle aggregazioni giovanili e del terzo settore;*
 - b) interventi di formazione di cui all'articolo 9 nonché interventi rivolti agli operatori dei servizi pubblici e della polizia locale, anche in modo coordinato con gli enti locali, le organizzazioni di volontariato e del terzo settore;*



- c) l'implementazione di un numero verde regionale per fornire un primo servizio di ascolto, assistenza e consulenza per l'orientamento ai servizi;
 - d) attività di progettazione territoriale socio-sanitaria sul fenomeno del gioco d'azzardo, in collaborazione con le ASL e con gli enti locali, in coerenza con le attività realizzate a seguito dell'inserimento del GAP nei livelli essenziali delle prestazioni ai sensi dell'articolo 5 del decreto legge n. 158 del 2012, convertito dalla legge n. 189 del 2012;
 - e) la predisposizione del materiale informativo sul GAP, in collaborazione con le associazioni di volontariato e con le organizzazioni del terzo settore competenti;
 - f) un portale on line "Osservatorio on line permanente" finalizzato a:
 - 1) divulgare informazioni scientifiche sulle tematiche in oggetto, con particolare riguardo alle modalità di cura;
 - 2) orientare le persone affette da patologia verso le istituzioni e gli operatori del settore specializzati nel recupero dalle dipendenze, siano essi a carattere nazionale, regionale o locale;
 - 3) sviluppare strumenti, tecniche, metodologie ed interventi che permettano: la rilevazione e il monitoraggio costante dell'andamento della patologia anche sul web; la valutazione degli impatti e dei risultati delle politiche regionali in materia di contenimento di tali fenomeni patologici; la valutazione delle politiche e delle strategie regionali da adottare in materia per informare e sensibilizzare, prioritariamente i giovani, sulla dipendenza dal gioco d'azzardo, in coerenza con le politiche comunitarie e nazionali e con le migliori prassi in materia.
2. Per l'attuazione degli interventi di cui al comma 1, la Regione o i soggetti attuatori del piano integrato possono stipulare convenzioni ed accordi attraverso procedure di evidenza pubblica, con gli enti locali, le istituzioni scolastiche, le ASL, le associazioni e le organizzazioni di volontariato di cui all'articolo 11 e con gli altri enti pubblici o privati non aventi scopo di lucro in possesso delle competenze specialistiche concernenti il GAP.

Art. 11

(Enti e associazioni di mutuo aiuto)

- 1. La Regione sostiene le attività delle associazioni e delle organizzazioni di volontariato impegnate nella presa in carico delle problematiche correlate al gioco d'azzardo e alla sensibilizzazione sull'uso responsabile del denaro. Le ASL possono avvalersi, anche mediante convenzione, della collaborazione di enti ed associazioni pubbliche o private di mutuo aiuto per il perseguimento delle finalità di cui all'articolo 1.
- 2. Per le finalità di cui al comma 1, la Regione può concedere contributi per il finanziamento di progetti con obiettivi di solidarietà, sostegno e reinserimento sociale, destinati a persone con problematiche correlate al gioco d'azzardo e alle relative famiglie.



Art. 12

(Sanzioni)

1. La violazione delle disposizioni di cui all'articolo 4, comma 1 e all'articolo 7, è soggetta all'applicazione della sanzione amministrativa pecuniaria nella misura compresa tra 5.000 e 15.000 euro. La violazione delle disposizioni di cui all'articolo 8 è soggetta all'applicazione della sanzione amministrativa pecuniaria irrogata ai sensi dell'articolo 7, comma 6 del decreto-legge n. 158 del 2012, convertito dalla legge n. 189 del 2012. 2. La sanzione di cui al comma 1, primo periodo, è irrogata dai comuni che ne incamerano i relativi proventi destinandone una quota non inferiore al 50 per cento a campagne di informazione e sensibilizzazione per la prevenzione ed il trattamento della dipendenza dal gioco d'azzardo.

Art. 13

(Disposizioni finanziarie)

1. Agli oneri derivanti dall'attuazione della presente legge, valutati in 50.000 euro per ciascuno degli anni 2013, 2014 e 2015, si provvede mediante corrispondente riduzione del programma 03 "Gestione economica, finanziaria, programmazione e provveditorato" della missione 01 "Servizi istituzionali, generali e di gestione", esercizio finanziario 2013 e pluriennale 2013-2015, e relativa istituzione di un apposito fondo nell'ambito del programma 04 "Interventi per soggetti a rischio di esclusione sociale" della missione 12 "Diritti sociali, politiche sociali e famiglia".

2. Gli adempimenti contenuti nella presente legge, per gli eventuali riflessi nei confronti del sistema sanitario regionale, sono attuati in relazione alle previsioni ed alle decisioni conseguenti al piano di rientro dal deficit sanitario, senza comportare ulteriori oneri aggiuntivi e senza pregiudizio delle attività commissariali.

Note:

(1) Pubblicata sul bollettino ufficiale della Regione dell'8 agosto 2013, n. 64

(2) Comma modificato dall'articolo 8, comma 5 della legge regionale 30 dicembre 2013, n. 13

(3) Vedi interpretazione autentica di cui all'articolo 2, comma 142 della legge regionale 14 luglio 2014, n. 7: 142. Al comma 1 dell'articolo 7 della legge regionale 5 agosto 2013, n. 5 (Disposizioni per la prevenzione e il trattamento del gioco d'azzardo patologico - GAP) le parole: "spazi pubblicitari istituzionali e l'attività di comunicazione istituzionale" si interpretano come: "spazi pubblicitari all'interno dei locali e sui siti web delle istituzioni pubbliche della Regione nonché l'attività di comunicazione istituzionale pubblica"



Per ciò che attiene ad un aspetto rilevante del testo del 2013, va segnalato che solo con decreto del Presidente della Regione Lazio 14 giugno 2018, n. T00137 si è giunti, con quasi 5 anni di ritardo, alla *Costituzione dell'Osservatorio regionale sul fenomeno del gioco d'azzardo patologico (GAP)*, il che attesta come la legge in oggetto sia rimasta a lungo inapplicata, mancando così di svolgere una reale attività nella prevenzione e trattamento del gioco d'azzardo patologico che ne avrebbe rappresentato l'esplicita finalità.

Va inoltre precisato che nel 2013 il legislatore regionale non è entrato nel merito delle distanze dai luoghi sensibili identificati al comma 1 dell'art. 4, la cui determinazione veniva rimandata alla "normativa statale". Più recentemente, con l'art. 77 della legge regionale n. 7 del 22 ottobre 2018, è di nuovo intervenuto con la modifica del citato art. 4, sostituendo l'originario comma 1 con un testo che introduce per l'«apertura di nuove sale da gioco» l'obbligo di ricadere al di fuori della distanza di «cinquecento metri da aree sensibili», e istituendo con il comma 1 bis la possibilità per i comuni di identificare ulteriori luoghi sensibili. Qui di seguito si riproduce l'articolo in questione.

Art. 77

(Modifiche alla legge regionale 5 agosto 2013, n. 5 "Disposizioni per la prevenzione e il trattamento del gioco d'azzardo patologico" e successive modifiche)

1. All'articolo 4 della l.r. 5/2013 sono apportate le seguenti modifiche:

a) il comma 1 è sostituito dal seguente:

"1. Fermo restando il rispetto della normativa statale in materia, al fine di tutelare determinate categorie di soggetti maggiormente vulnerabili e prevenire fenomeni di GAP, è vietata l'apertura di nuove sale gioco che siano ubicate ad una distanza inferiore a cinquecento metri da aree sensibili, quali istituti scolastici di qualsiasi grado, centri giovanili o altri istituti frequentati principalmente dai giovani, centri anziani, strutture residenziali o semiresidenziali operanti in ambito sanitario o socio assistenziale o luoghi di culto.";

b) dopo il comma 1 è inserito il seguente:

"1 bis. I comuni possono individuare altri luoghi sensibili oltre a quelli previsti al comma 1, tenendo conto dell'impatto sul territorio, della sicurezza urbana, dei problemi connessi con la viabilità, dell'inquinamento acustico e del disturbo della quiete pubblica".

Per le attività esistenti il testo non prevede nessuna data a partire dalla quale esse dovrebbero rispettare la distanza dei 500 metri dalle "aree sensibili".

Infine, questo intervento "tardivo" di fatto si sovrappone a quanto stabilito in precedenza da Roma Capitale attraverso il Regolamento sulle sale da gioco e di



giochi leciti (n. 31 del 9 giugno 2017) che 14 mesi prima aveva determinato il raggio d'azione del distanziometro, e che qui di seguito si riporta in integrale.

Roma Capitale

REGOLAMENTO SULLE SALE DA GIOCO E DI GIOCHI LECITI (N° 31 DEL 9 GIUGNO 2017)

TITOLO I DISPOSIZIONI GENERALI

Articolo 1.

(Ambito di applicazione)

1. *Il presente regolamento disciplina le modalità di gestione delle attività relative all'esercizio di giochi leciti, autorizzate in conformità a quanto previsto dal Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza approvato con R.D. 18 giugno 1931 n. 773 e s.m.i. d'ora innanzi T.U.L.P.S., nonché in base alle vigenti norme attuative statali e regionali.*
2. *Le tipologie dei giochi trattate dal presente regolamento sono:*
 - a) *quelle previste dall'art. 110 comma 6, lettere a) e b) del T.U.L.P.S.;*
 - b) *quelle previste dall'art.110, comma 7 del T.U.L.P.S.*

Articolo 2.

(Finalità e principi generali)

1. *Roma Capitale - con il presente Regolamento e nel rispetto dei principi costituzionali – al fine di limitare le conseguenze sociali dell'offerta di gioco su fasce di utenti psicologicamente più vulnerabili, si prefigge i seguenti obiettivi:*
 - *prevenire e contrastare la propensione al Gioco d'Azzardo Patologico (G.A.P.), anche riconosciuto a livello internazionale dall'Organizzazione Mondiale della Sanità quale patologia del comportamento legata all'azzardo e paragonabile alla tossicodipendenza;*
 - *garantire che ogni forma di gioco lecito, sul territorio cittadino e nei locali ove esso si svolge, avvenga riducendo gli effetti pregiudizievoli - peraltro apprezzabili e documentati - per la salute pubblica, la serenità domestica, l'integrità del tempo di lavoro, l'aggregazione sociale, la sicurezza urbana, la viabilità, il decoro, la quiete pubblica e contrastando, altresì, i fenomeni di dequalificazione territoriale;*
 - *disincentivare il gioco compulsivo che, sovente, degenera nella patologia del Gioco d'Azzardo Patologico anche attraverso iniziative di informazione e di educazione correlate al gioco, ancorché lecito, valorizzando le forme di*



aggregazione sociale che stimolino la creazione di relazioni positive, la comunicazione e la creatività.

2. Le procedure amministrative connesse all'apertura, svolgimento, modificazione e cessazione delle attività economiche disciplinate dal presente Regolamento si conformano ai seguenti principi:

a) tutela dei minori;

b) tutela degli utilizzatori, con particolare riferimento alla necessità di:

- contenere e prevenire i rischi connessi alla moltiplicazione delle offerte, delle occasioni e dei centri di intrattenimento aventi come oggetto il gioco d'azzardo, onde prevenire l'insorgenza della dipendenza patologica;

- contenere i costi sociali, umani ed economici, derivanti dall'abuso del gioco d'azzardo e dagli effetti negativi che questi potrebbero avere nel contesto familiare, lavorativo e sociale, sia in termini di eccessivo indebitamento ed eventuale ricorso a prestiti usurari, sia di isolamento dalla vita affettiva e di relazione;

- ridurre i danni alla salute derivanti dalla sindrome del Gioco d'Azzardo Patologico e le ricadute negative che essa determina anche in termini di ingente spesa sanitaria;

c) tutela della sicurezza urbana, della salute e della quiete della collettività.

3. Le suddette finalità devono essere temperate con la salvaguardia dell'iniziativa di impresa e della concorrenza, nonché con la salvaguardia del diritto primario alla salute del cittadino, così come costituzionalmente garantiti.

4. L'Amministrazione si propone di acquisire periodicamente, presso le Strutture Sanitarie Locali competenti, i dati concernenti l'incidenza del fenomeno della dipendenza da gioco d'azzardo patologico sul territorio di Roma Capitale e sui propri cittadini, al fine di adottare tutte le azioni che si rendessero a tal fine necessarie.

5. Per le finalità di contrasto al gioco d'azzardo, anche minorile, l'Amministrazione si impegna ad impostare specifiche restrizioni alla navigazione internet (c.d. "content filtering") alla rete wireless di Roma Capitale, volte ad impedire per quanto possibile l'accesso a siti web nei quali è possibile giocare d'azzardo on-line.

Articolo 3.

(Giochi vietati)

1. L'esercizio del gioco d'azzardo è vietato in tutte le sue manifestazioni e l'installazione e l'uso dei relativi apparecchi e congegni automatici, semiautomatici ed elettronici sono vietati nei luoghi pubblici o aperti al pubblico e nei circoli ed associazioni di qualunque specie.

2. Sono altresì vietati tutti gli apparecchi e congegni che sono privi del nulla osta, ove necessario, dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli.



3. *Fatte salve le sanzioni previste nei confronti di chiunque eserciti, illecitamente ed in contrasto alla normativa vigente, attività di offerta di giochi con vincita in denaro, è vietata la messa a disposizione, presso qualsiasi pubblico esercizio, di apparecchiature che, attraverso la connessione telematica, consentano ai clienti di giocare d'azzardo collegandosi a piattaforme per il gioco on-line (cc.dd. "totem" e similari), messe a disposizione dai concessionari, da soggetti autorizzati all'esercizio dei giochi a distanza, ovvero da soggetti privi di qualsiasi titolo abilitativo rilasciato dalle competenti autorità.*

4. *Sono vietati gli apparecchi e i congegni automatici, semiautomatici da intrattenimento e da gioco di abilità che, comunque denominati, si richiamino alle regole dei giochi indicati nella tabella dei giochi proibiti, ai sensi dell'art.110, comma 1, del T.U.L.P.S., qualunque siano i simboli adottati.*

Articolo 4.

(Tabella dei giochi proibiti)

1. *Sono considerati giochi proibiti quelli indicati nell'apposita tabella predisposta dal Questore e vidimata dai competenti uffici.*

2. *In tutte le sale pubbliche da gioco o negli altri esercizi, compresi i circoli privati, autorizzati alla pratica del gioco o alla installazione di apparecchi da gioco, deve essere esposta, in luogo ben visibile, la tabella dei giochi proibiti predisposta dal Questore, nella quale sono indicati i giochi d'azzardo e quelli vietati per motivi di pubblico interesse.*

Articolo 5.

(Caratteristiche dei giochi)

1. *I giochi e i relativi apparecchi devono essere leciti e conformi a quanto disposto dalla vigente legislazione nazionale e regionale.*

2. *È consentita l'installazione e la gestione di apparecchi e congegni automatici, semiautomatici ed elettronici di intrattenimento e di giochi di abilità in cui l'elemento abilità e trattenimento è preponderante rispetto all'elemento aleatorio. Tali apparecchi dovranno avere le caratteristiche indicate nei vigenti decreti del Ministero dell'Economia e delle Finanze e dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, nonché essere muniti dei nulla osta rilasciati dalle competenti autorità.*



TITOLO II SALE PUBBLICHE DA GIOCO

Sale biliardi - sale giochi - agenzie per la raccolta di scommesse ippiche e sportive - sale vlt (videolottery) - sale bingo - negozi dedicati

Articolo 6.

(Ubicazione dei locali)

1. Nelle more della definizione delle distanze da parte della normativa statale o regionale, i locali delle sale da gioco con installazione di VLT, delle agenzie per la raccolta di scommesse e degli esercizi che installano giochi con vincita in denaro, devono rispettare una distanza dai luoghi sensibili di seguito indicati, di almeno 350 metri all'interno del perimetro dell' "Anello Ferroviario" di cui alla Zona 2 del PGTU e di almeno 500 metri al di fuori di esso:

- a. istituti scolastici di qualsiasi grado;*
- b. luoghi di culto;*
- c. centri giovanili o altri istituti frequentati principalmente da giovani;*
- d. strutture residenziali o semiresidenziali operanti in ambito sanitario o socioassistenziale;*
- e. centri anziani.*

Al fine di tutelare la salute pubblica ed evitare che la disponibilità immediata di denaro contante costituisca incentivo al gioco ed ulteriore fattore di rischio per il giocatore compulsivo, all'interno del locale in cui sono installati apparecchi per il gioco con vincita in denaro non potranno essere presenti sportelli bancari, postali o bancomat.

2. La distanza tra locale e luogo sensibile deve essere calcolata prendendo in considerazione il percorso pedonale più breve, misurato partendo dall'accesso del luogo sensibile all'ingresso del locale da gioco.

3. Non è richiesto il requisito della distanza di 500 metri, di cui al comma 1 del presente articolo, dai luoghi sensibili nel caso di apertura di sale da biliardo o sale giochi che non installino apparecchi da gioco con vincita in denaro.

4. Gli apparecchi e congegni da gioco, di cui al presente Regolamento, non possono, in alcun caso, essere installati negli esercizi pubblici qualora gli stessi si trovino all'interno di istituti scolastici di qualsiasi grado, sedi e strutture universitarie, centri di formazione professionale, luoghi di culto, centri giovanili o altri istituti frequentati principalmente da giovani, strutture residenziali o semiresidenziali operanti in ambito sanitario o socioassistenziale, strutture ricettive per categorie protette, parchi e altri spazi verdi pubblici attrezzati, musei civici e nazionali, caserme attive, centri di accoglienza per richiedenti asilo, centri per l'impiego.



5. *L'esercizio delle attività di gioco di cui al presente Regolamento sono comunque vietate:*

- a. negli immobili di proprietà di Roma Capitale e delle società da essa controllate o partecipate;*
- b. in immobili vincolati, ai sensi del Codice dei Beni Culturali e Paesaggistici;*
- c. nei chioschi su suolo pubblico;*
- d. nei tessuti T1, T2, T3, T4, T5 ovunque localizzati e T6 localizzati all'interno del Municipio Roma I (così come delimitati dalla deliberazione consiliare n. 36/2006, modificata con deliberazione consiliare n. 86/2009).*

6. *Nel caso in cui tali attività fossero già presenti in immobili locati o concessi dall'Amministrazione a terzi, i competenti Uffici dovranno provvedere a comunicare, nei tempi previsti dalla normativa vigente, la disdetta della locazione ovvero della concessione. Nei nuovi contratti a stipularsi per gli immobili di proprietà di Roma Capitale, il divieto di esercizio di tali attività dovrà essere espressamente indicato e la loro eventuale attivazione costituirà motivo di scioglimento anticipato del contratto stesso.*

Articolo 7.

(Adempimenti per l'apertura di sala pubblica da gioco e l'installazione di apparecchi da gioco)

1. *L'apertura delle sale pubbliche da gioco in cui sono installati apparecchi e congegni automatici, semiautomatici ed elettronici di cui all'art. 110, comma 6, lett. a), e 7, del T.U.L.P.S. è subordinata al rilascio del titolo abilitativo ai sensi della vigente normativa.*

Per poter richiedere ed ottenere il rilascio del titolo abilitativo all'esercizio dell'attività, il richiedente dovrà dimostrare:

- a. di essere in possesso dei requisiti soggettivi previsti dalla normativa vigente e non avere situazioni soggettive in contrasto con gli articoli 11 e 92 del T.U.L.P.S.;*
- b. di non essere sottoposti a misure di prevenzione che costituiscano cause di divieto, decadenza o sospensione ai sensi del D.Lgs. 159/2011 e s.m.i. (Codice delle leggi Antimafia e Misure di Prevenzione).*

2. *I requisiti di cui al comma precedente devono essere posseduti all'atto della presentazione della richiesta del titolo abilitativo e la loro perdita, anche nelle more dell'autorizzazione già richiesta o già concessa, costituisce presupposto per la decadenza dal titolo stesso.*

3. *La domanda ai fini dell'apertura di sala pubblica da gioco è redatta su apposita modulistica scaricabile dal sito internet di Roma Capitale ed inviata in via telematica al SUAP territorialmente competente, corredata di tutti i documenti indicati sul modello.*

4. *L'apertura di agenzie per la raccolta di scommesse ippiche, sportive e su altri eventi nonché di sale dedicate all'installazione di apparecchi o sistemi di gioco VLT (Videolottery Terminal) di cui all'art. 110, comma 6, lettera b), del*



T.U.L.P.S., sono subordinati al rilascio del titolo abilitativo, ai sensi della vigente normativa. Entro 7 giorni dalla presentazione della domanda in Questura, il richiedente dovrà fornire copia della domanda medesima anche al SUAP competente, al fine di consentire la verifica del rispetto della normativa di settore e delle disposizioni del presente Regolamento. Nei successivi 30 giorni il SUAP comunicherà alla Questura eventuali motivi ostativi al rilascio del titolo abilitativo.

5. Ai fini del rilascio dei titoli abilitativi il locale deve rispettare, altresì, i requisiti richiesti dalla normativa vigente in materia di barriere architettoniche, impatto acustico, requisiti igienicosanitari e sicurezza sui luoghi di lavoro, regolamenti di Polizia Urbana, normativa urbanistico-edilizia e dalla presente disciplina di settore.

6. L'installazione di apparecchi e congegni automatici e semiautomatici da trattenimento con vincita in denaro o ticket è subordinata ad apposita comunicazione al SUAP territorialmente competente, ai fini della verifica delle disposizioni di cui al presente Regolamento.

7. La variazione del numero o della tipologia degli apparecchi da gioco è subordinata alla presentazione di comunicazione al SUAP competente per territorio.

8. La sostituzione di un apparecchio o congegno da gioco nell'ambito della stessa tipologia è subordinata alla presentazione al SUAP competente di apposita comunicazione, autocertificando il possesso del Nulla Osta dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli e la matricola identificativa dell'apparecchio medesimo.

Articolo 8.

(Svolgimento dell'esercizio: prescrizioni e divieti)

1. Nei locali con offerta del gioco con vincita in denaro, è fatto obbligo di identificare i minori di anni 18 mediante richiesta di esibizione di un documento di identità, salvo i casi in cui la maggiore età sia manifesta, al fine di inibire loro l'uso degli apparecchi, come per legge. È vietato ai minori di età l'ingresso nelle aree destinate al gioco con vincite in denaro interne alle sale bingo, nonché nelle aree e nelle sale in cui sono installati apparecchi e congegni di cui all'art. 110, comma 6, lettera b), del T.U.L.P.S., e nei punti vendita in cui si esercita come attività principale quella di scommesse ippiche, sportive e su altri eventi. La violazione di tale disposizione è punita ai sensi delle vigenti normative.

2. L'installazione di apparecchi per il gioco è vietata in circoli privati che si configurino come luoghi sensibili ai sensi dell'articolo 6, comma 1, del presente Regolamento. Nei circoli privati che non si configurino come luoghi sensibili, l'area dedicata al gioco deve essere funzionalmente separata dall'attività di somministrazione.

3. In nessun caso è consentita l'installazione degli apparecchi da gioco ai sensi dell'art. 110, comma 6, del TULPS all'esterno dei locali.



4. Costituisce esercizio non autorizzato dell'attività di sala giochi, punito ai sensi delle vigenti normative:

- a. il superamento dei limiti numerici degli apparecchi da gioco autorizzati;
- b. la realizzazione, pur nel rispetto formale dei predetti limiti numerici, di sale attrezzate, funzionalmente o strutturalmente aventi accesso separato dall'attività principale e dedicate all'esercizio dell'attività di intrattenimento mediante giochi e congegni.

5. Ai sensi della vigente normativa, l'attività di somministrazione all'interno dei locali in cui l'attività prevalente è quella del gioco, è consentita previa S.C.I.A. da presentare al SUAP competente e la superficie utilizzata per la somministrazione non potrà essere superiore ad un quarto della superficie complessiva del locale.

5 bis. L'attività di somministrazione può essere svolta unicamente negli orari stabiliti per l'erogazione del gioco e non disgiuntamente all'attività di gioco stessa.

5 ter. La superficie utilizzata per la somministrazione è da intendersi come attività meramente accessoria e servente rispetto a quella dell'offerta di gioco pubblico, pertanto all'interno delle aree appositamente destinate ed allestite per la somministrazione non possono installarsi apparecchi e congegni da gioco.

5 quater. L'accesso all'area di somministrazione non può avvenire da ingresso diverso da quello di accesso al locale in cui si svolge il gioco e non deve essere collocata in adiacenza all'ingresso del locale stesso.

6. Ai sensi dell'articolo 9 del T.U.L.P.S., oltre alle condizioni previste dalle normative in vigore, chiunque eserciti le attività disciplinate dal presente Regolamento deve anche osservare le eventuali prescrizioni che l'autorità di pubblica sicurezza ritenga di imporgli nel pubblico interesse.

Articolo 9.

(Informazione al pubblico)

1. All'interno dei locali autorizzati dalla legge a detenere apparecchi da gioco devono essere esposti in modo chiaro e ben visibile:

- a. titoli abilitativi rilasciati per l'esercizio dell'attività;
- b. tabella dei giochi proibiti predisposta dal Questore nella quale sono indicati, oltre ai giochi d'azzardo ed il divieto di scommesse, anche quelli che lo stesso ritenga di vietare nel pubblico interesse, nonché le prescrizioni ed i divieti specifici che ritenga di disporre;
- c. cartello che riporti il divieto di utilizzo degli apparecchi e congegni di cui all'art. 110, comma 6, del T.U.L.P.S. ai minori di anni 18, nonché per quei videogiochi che, per il loro contenuto osceno o violento, siano menzionati nella tabella dei giochi proibiti;
- d. su ciascun apparecchio o congegno di cui all'articolo 110 del T. U.L.P.S., cartello



indicante i valori relativi al costo della partita, le regole del gioco e la descrizione delle combinazioni o sequenze vincenti;

e. su ciascun apparecchio o congegno di cui all'articolo 110 del T.U.L.P.S. cartello indicante il divieto di utilizzo ai minori di 18 anni.

2. Sia all'ingresso che all'interno dei locali, deve essere esposto in modo chiaro e ben visibile: a. materiale informativo predisposto dalla competente A.S.L., diretto ad evidenziare i rischi correlati al gioco e a segnalare la presenza sul territorio dei servizi di assistenza pubblici e del privato sociale dedicati alla cura e al reinserimento delle persone con patologie correlate al gioco d'azzardo patologico; la violazione di tale disposizione sarà punita ai sensi della Legge 8 novembre 2012, n. 189;

b. cartello predisposto da Roma Capitale contenente le informazioni che consentano al giocatore di effettuare un autotest teso ad individuare la possibilità di rischio che lo stesso corre di essere giocatore problematico o patologico o che, comunque, abbia necessità di rivolgersi a personale specializzato;

c. cartello indicante gli orari di apertura e chiusura dell'esercizio, con indicazione delle fasce orarie in cui l'attività di gioco viene interrotta.

3. I cartelli di cui ai precedenti commi devono avere almeno le dimensioni del formato A4 (mm. 210x297).

4. È vietato esporre all'interno e all'esterno dei locali cartelli, manoscritti, immagini e/o proiezioni che pubblicizzino le vincite appena accadute o storicamente avvenute.

5. È vietato installare insegne luminose e/o intermittenti all'interno dei locali che siano visibili anche all'esterno degli stessi. Inoltre, Roma Capitale non autorizza l'installazione di insegne luminose o a luminosità intermittente sia all'interno che all'esterno degli esercizi.

6. È vietata qualsiasi attività pubblicitaria, diretta o indiretta - anche tramite le società controllate o partecipate di Roma Capitale o alle quali l'Amministrazione abbia affidato 15 incarichi per la gestione di servizi pubblici o di interesse pubblico - relativa all'apertura o all'esercizio di sale da gioco che prevedono vincite in denaro, ai sensi dell'art. 7 della L.R. 5/2013.

7. È vietato pubblicizzare, all'esterno delle sale giochi e dei locali in cui sono installati apparecchi e congegni automatici, semiautomatici ed elettronici da gioco e VLT, l'attività secondaria e complementare di somministrazione di alimenti e bevande, ove presente all'interno dei locali da gioco.

8. Gli esercizi commerciali e gli altri soggetti deputati all'intrattenimento che scelgono di non installare apparecchiature per il gioco d'azzardo potranno esporre il marchio regionale, "Slot free-RL", ai sensi dell'articolo 5 della L.R. Lazio n. 5 del 2013, per il quale non è dovuta alcuna imposta o tassa all'Amministrazione Capitolina.



Articolo 10.

(Cessazione dell'attività)

- 1. Il titolare del titolo abilitativo per l'esercizio dell'attività di sala giochi e assimilabili che cessa di esercitare l'attività, deve trasmettere all'Ufficio comunale competente, entro 30 giorni dalla cessazione, apposita comunicazione scritta.*
- 2. Il titolare del titolo abilitativo per l'esercizio dell'attività di sala giochi e assimilabili che cessa di esercitare l'attività, deve trasmettere all'Ufficio comunale competente, entro 30 giorni dalla cessazione, apposita comunicazione scritta.*
- 3. In caso di morte del titolare, l'obbligo di comunicazione della cessazione spetta agli eredi.*

Articolo 11.

(Revoca, decadenza, sospensione del titolo abilitativo)

Il titolo abilitativo rilasciato per l'esercizio delle attività disciplinate dal presente Regolamento decade d'ufficio, viene revocato ovvero viene sospeso nei casi previsti dalla normativa di settore.

Articolo 12.

(Orari)

- 1. La disciplina degli orari di apertura delle sale da gioco e le fasce orarie di funzionamento degli apparecchi da gioco con vincita in denaro, è stabilita dal Sindaco con specifica ordinanza, ai sensi dell'art. 50, comma 7, del D.Lgs. 267/2000.*
- 2. Il Sindaco determinerà gli orari di esercizio delle sale dedicate e gli orari di funzionamento degli apparecchi individuando specifiche fasce orarie di interruzione del gioco con l'obiettivo di preservare e tutelare la salute pubblica.*

Articolo 13.

(Sanzioni)

- 1. Per l'accertamento delle violazioni al presente Regolamento sono competenti gli ufficiali e agenti di polizia giudiziaria, ai sensi dell'art. 13 della L. 689/1981.*
- 2. Per la violazione delle disposizioni contenute nel presente Regolamento verrà irrogata sanzione amministrativa pecuniaria, così come previsto dall'art. 7-bis del D.Lgs. 267/2000, il cui importo è determinato ai sensi dell'art. 16, comma 2, Legge 689/1981 con apposito provvedimento di Giunta.*
- 3. Per quanto non previsto dal presente Regolamento, vale quanto stabilito dalle norme vigenti in materia.*



Articolo 14.

(Disposizioni transitorie e finali)

1. Il presente Regolamento si applica a far data dalla sua entrata in vigore per l'apertura delle nuove attività. Per gli esercizi precedentemente autorizzati disporrà la Giunta Capitolina ovvero l'Assemblea Capitolina con apposito provvedimento da emettersi entro 120 giorni dall'approvazione del presente Regolamento.

2. Per quanto non espressamente disciplinato dal presente Regolamento, si rinvia alle disposizioni di legge statali e regionali vigenti in materia.

A sintetico commento di questo testo, in primo luogo si può segnalare la dubbia legittimità regolatoria in capo ad una Amministrazione comunale in relazione a strumenti quali il distanziometro che, in quanto finalizzati alla salute dei cittadini, rientrano nelle competenze delle Regioni e, appunto, non dei Comuni, ai quali invece compete la regolamentazione degli orari di apertura dei pubblici esercizi.

Inoltre, va rimarcato che al momento del varo del Regolamento (giugno 2017) si faceva riferimento ad una sua immediata applicabilità esclusivamente per le nuove aperture, mentre per le attività già operanti si rinviava ad un ulteriore intervento de «la Giunta Capitolina ovvero l'Assemblea Capitolina con apposito provvedimento da emettersi entro 120 giorni dall'approvazione del presente Regolamento» (comma 1 dell'art.18). Questo “apposito provvedimento” non è mai stato emanato, e conseguentemente le attività allora ed oggi operanti non sono state e non sono soggette al rispetto di distanze che, peraltro, la successiva legge regionale dell'ottobre 2018 ha determinato diversamente.

Infine, all'art. 12 per ciò che concerne gli orari dell'offerta di gioco pubblico, il Regolamento rimandava ad una ordinanza del Sindaco che sarebbe stata emessa dopo più di un anno, e precisamente il 26 giugno 2018. Qui di seguito se ne riporta un estratto.

ORDINANZA N. 111 DEL 26 GIUGNO 2018

Oggetto: disciplina degli orari di funzionamento degli apparecchi di intrattenimento e svago con vincita in denaro

(estratto)

Ordina

• che l'orario di funzionamento degli apparecchi di intrattenimento e svago con vincita in denaro di cui all'art.110, comma 6 del TULPS, ovunque collocati nelle



sale gioco e/o nelle altre tipologie di esercizi. autorizzati ai sensi degli articoli 86 ed 88 del TULPS, sia fissato come segue:

dalle ore 9,00 alle ore 12,00 e dalle 18,00 alle ore 23,00 di tutti i giorni, festivi compresi;

- che gli apparecchi di cui sopra, nelle ore di sospensione del funzionamento, debbano essere spenti tramite l'apposito interruttore elettrico di ogni singolo apparecchio ed essere mantenuti non accessibili.*

Nel secondo semestre del 2018 l'impatto di questa ordinanza sul consumo di gioco attraverso apparecchi è stato forte, come evidenziato nel precedente capitolo. Che la misura abbia prodotto una riduzione del rischio di azzardopatia e dell'area dei giocatori problematici e patologici, è però tutto da dimostrare. Buon senso vuole, infatti, che una misura *erga omnes* rischia di investire la generalità dei consumatori di gioco, che in massima parte sono "giocatori sociali" e per i quali, quindi, "rinunciare" non rappresenta un serio problema, piuttosto che i soggetti per i quali giocare è un'attività compulsiva difficile da arginare e che, quindi, si può concentrare e sviluppare con ritmi ancora più esasperati nelle fasce di residua offerta.

La limitazione dell'offerta a sole 8 ore quotidiane (giorni festivi compresi) confligge, poi, con quanto determinato dal testo dell'Intesa Stato-Regioni e Autonomie locali del settembre 2017, nella quale essa è indicata in 6 ore quotidiane. L'Ordinanza di Roma Capitale comporta invece una limitazione di 16 ore sulle 24.



Capitolo 3

L'IMPATTO DELLE RICERCHE TERRITORIALI DELL'OSSERVATORIO SU GIOCHI, LEGALITÀ E PATOLOGIE DELL'EURISPES

Man mano che si avvicinavano le scadenze della prevista applicazione dei vari “distanziometri”, le Regioni hanno mostrato comportamenti diversi. In alcuni casi le modifiche e le moratorie intervenute hanno risentito di quanto illustrato dall'Osservatorio su Giochi, Legalità e Patologie dell'Eurispes nelle sue ricerche territoriali.

Recentemente, il Piemonte ha deciso di procedere alla piena attuazione della propria legge regionale 9/2016 (dopo che l'applicazione del “distanziometro” aveva 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), e da ciò è disceso che con il maggio 2019 anche i punti vendita specializzati ne sono stati interessati, con il risultato di prospettare una sostanziale espulsione del gioco attraverso apparecchi (AWP e VLT) 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.

Ancora più recentemente, però, la nuova Amministrazione regionale fin dal momento del suo insediamento in estate ha manifestato forti critiche alla legislazione in essere e la volontà di modificarla sostanzialmente. Ciò è avvenuto anche in relazione alla diffusione di una specifica ricerca dell'Osservatorio dell'Eurispes su *Gioco e Dipendenze in Piemonte* che, presentata a Torino il 7 maggio 2019, ha creato un forte dibattito. Nella Ricerca sul Piemonte l'Istituto ha espresso valutazioni assai critiche sullo strumento del distanziometro e sulla compressione degli orari, e segnalato, attraverso l'intervento di importanti Magistrati (Cafiero De Raho, Caselli, De Donno), l'evidenza che la compressione del gioco pubblico si traduce in vere e proprie praterie per quello illegale.

I dati ottenuti dalla Guardia di Finanza hanno poi segnalato come l'osmosi verso l'illegale sia già un fenomeno evidente, anche attraverso la proliferazione dei “totem”. Più in generale anche per il Piemonte l'Osservatorio dell'Eurispes ha segnalato che l'applicazione del distanziometro nella maggior parte dei territori coincide con l'espulsione del gioco pubblico.

Lo scorso 10 ottobre, l'Osservatorio ha avuto modo di ribadire gli esiti della sua ricerca alla III e IV Commissione del Consiglio Regionale del Piemonte, presso le quali sono stati auditi il Responsabile della sede piemontese dell'Istituto, il Magistrato Antonio Rinaudo, e il Direttore dell'Osservatorio, l'Avv. Chiara Sambaldi. Da ciò che è lecito ipotizzare, è in vista il varo di una moratoria.



Se nel caso del Piemonte l'Amministrazione regionale con ogni probabilità interverrà ex-post rispetto alla piena operatività della preesistente legge, diverse Regioni hanno deciso di intervenire in anticipo rispetto alle originarie scadenze, e approvato nuovi testi che, nella maggior parte dei casi, “prendono tempo” e determinano una moratoria.

Prima ad intervenire in tale direzione è stata la Regione Liguria, che con la legge 30 aprile 2012 n. 17 condizionava 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.

Prendendo atto di quanto si andava evidenziando nell'iter che avrebbe portato alla firma dell'Intesa del settembre 2017, con l'art. 4 comma 1 della legge 6 aprile 2017 n. 7, la Regione Liguria aveva stabilito una prima proroga di un anno. Successivamente, l'art. 1 comma 1 della legge 26 aprile 2018 n. 2 ha determinato una 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 Regione Abruzzo, che con la legge 40/2013 condizionava 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 Provincia Autonoma di Trento era 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 ad una 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, ha riformato 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 collocati 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 ha prodotto questi nuovi orientamenti non ha, invece, interessato altri aspetti, secondo l'Eurispes ulteriormente dirimenti, che afferiscono la reale validità del “distanziometro” e della compressione degli orari dell'offerta quali strumenti 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 pubblica.

C'è però una Regione che ha deciso di riformulare la propria legislazione sul gioco tenendo conto anche di questi essenziali elementi di giudizio.

La Puglia è 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 ed è 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 che la Suprema Corte nel 2017 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 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 delle imprese di gioco, prevista come lecita dal nostro ordinamento giuridico.

Nel settembre 2018, l'Osservatorio dell'Eurispes ha pubblicato una specifica ricerca su *Gioco e Dipendenze in Puglia*, di cui qui si riportano alcuni passaggi e valutazioni.

La legge regionale pugliese 13 dicembre 2013, n. 43, “Contrasto alla diffusione del gioco d'azzardo patologico (GAP)”, per quel che riguarda l'Articolo 3, impegnava le ASL e i Comuni associati in Ambiti territoriali nell'attività di informazione, sensibilizzazione ed educazione sulle dipendenze da gioco. Va però 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.

Da questa rassegna si può ricavare che, nel complesso, a 5 anni dal suo varo la legge in oggetto aveva poco “lavorato” nei territori della Puglia per l’ottenimento delle sue principali finalità, e che su molti specifici punti non se ne era 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, della quale 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, contenuto nel testo presentato a maggio in parte successivamente modificato, si è concretizzato a novembre 2018 con l'approvazione a larga maggioranza della delibera che rinviava di 6 mesi l'applicazione ed ogni ulteriore intervento sull'originario testo di legge, in attesa di un nuovo intervento del Governo. In relazione a queste decisioni gli stessi Consiglieri pugliesi hanno riconosciuto esplicitamente l'influenza esercitata dalla Ricerca dell'Osservatorio su Giochi Legalità e Patologie dell'Eurispes, presentata a Bari alla fine di settembre, e che è stata oggetto di una audizione presso il Consiglio regionale il 15 novembre.

La ricerca 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 affermava 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. La Ricerca produceva inoltre 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.

Infine, nella seduta del 5 giugno 2018 il Consiglio regionale pugliese ha approvato alcune modifiche al testo della legge n. 43/2013, ed in particolare alla revisione della parte dedicata alle distanze minime degli esercizi di gioco dai così detti luoghi sensibili, attenuando così le criticità evidenziate.

La "distanza minima" è passata da 500 a 250 metri e la rosa dei luoghi sensibili è stata rivista richiamando le categorie del decreto "Balduzzi" del 2012 per cui, secondo il nuovo testo, «le nuove autorizzazioni all'esercizio non vengono concesse nel caso di ubicazioni in un raggio inferiore a 250 metri, misurati per la distanza pedonale più breve su suolo pubblico, da istituti scolastici primari e secondari, università, biblioteche pubbliche, strutture sanitarie e ospedaliere e luoghi di culto».

L'esigenza di tutelare i lavoratori del comparto è stata recepita nella previsione di salvaguardia della validità delle autorizzazioni concesse prima della data di entrata in vigore della disposizione, mettendo così al sicuro quasi 9mila posti di lavoro e circa l'80% di punti di offerta del gioco, destinati a chiudere i battenti (secondo le stime dell'Osservatorio dell'Eurispes contenute nella Ricerca) qualora la legge avesse avuto piena attuazione nella sua originaria formulazione.

"DISTANZIOMETRO" E COMPRESSIONE DEGLI ORARI: STRUMENTI INEFFICACI E CONTROPRODUCENTI

L'analisi che ha portato l'Osservatorio Eurispes a contestare l'efficacia del "distanziometro", avrebbe forse rappresentato una "voce nel deserto" se 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 pubblica 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.

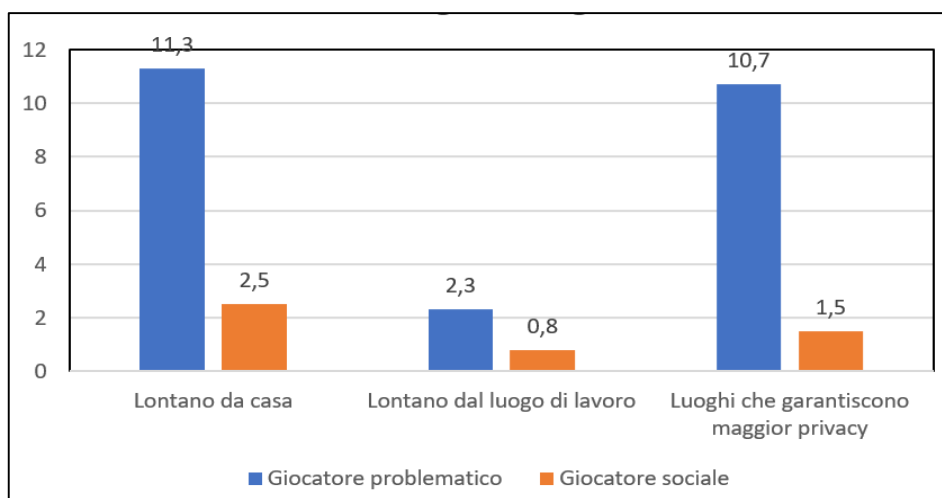
Altro dato essenziale fornito dall'ISS è quello dei "presi in carico", ovvero dei cittadini cui è stata diagnosticata una dipendenza patologica da gioco d'azzardo, che sono in Italia circa 13.000 e vengono assistiti dai Dipartimenti delle Dipendenze Patologiche delle Asl.

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 inoltre ha di fatto corroborato la valutazione che l'Eurispes ha espresso sul "distanziometro", comparando gli orientamenti delle due macro-categorie 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

Predilezione del luogo in cui giocare d'azzardo



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 in entrambi i casi 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 quelli generali riportati nella ricerca dell’Istituto Superiore di Sanità.

Secondo la Ricerca dell’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 “apparare” 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».

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 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 coerenza, con il rischio di rappresentare un ulteriore carrier di comportamenti estremi, e per ciò stesso, patologici. Comprimerli 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 ad altri prodotti di gioco 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 a quei prodotti 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».

PARAPROIBIZIONISMO E CRESCITA DELL'ILLEGALITÀ

Dalle Ricerche sull'area del gioco che hanno preceduto il presente studio territoriale sul Lazio, sono emersi molteplici elementi a conferma del rischio che una riduzione dell'offerta del gioco pubblico generi "meccanicamente" un aumento dei volumi di illegalità. Nel caso del Piemonte, i dati forniti dal Comando provinciale della Guardia di Finanza di Torino segnalavano un forte aumento di sequestri di "macchinette" e totem nella prima fase di applicazione del distanziometro relativamente ai punti di vendita generalisti (a partire dal novembre 2016).

Sempre nell'ambito della ricerca sul Piemonte, il Procuratore Nazionale Antimafia e Antiterrorismo, Federico Cafiero de Raho, nel maggio scorso ha voluto arricchirla con un contributo originale e di grande rilevanza che, per questo, ci sembra utile riportare in integrale.

«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 (2018), 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».



Capitolo 4

LE POLITICHE SOCIO-SANITARIE NELLA REGIONE LAZIO: “NUMERI” E TREND DEI DIPARTIMENTI DELLE DIPENDENZE PATOLOGICHE

La Regione Lazio nel gennaio scorso ha varato il nuovo Piano Sociale “Prendersi cura, un bene comune”, che prevede maggiori risorse per il superamento della povertà, per i servizi per le persone anziane, per la disabilità, per i minori a rischio.

Atteso da quasi un ventennio e approvato all’unanimità dal Consiglio regionale, il nuovo piano sociale potenzia anche i Servizi per le Dipendenze patologiche e finanzia la formazione professionale degli addetti ai Dipartimenti.

Vediamo ora quale è, ad oggi, la realtà dei Dipartimenti che svolgono la loro azione anche nell’area del DGA.

Quelli che seguono sono i dati del personale impiegato nei SerD del Lazio, così come riportato nella *Relazione 2018 sul fenomeno delle dipendenze nel Lazio*, pubblicata nel luglio 2019.

TABELLA 1

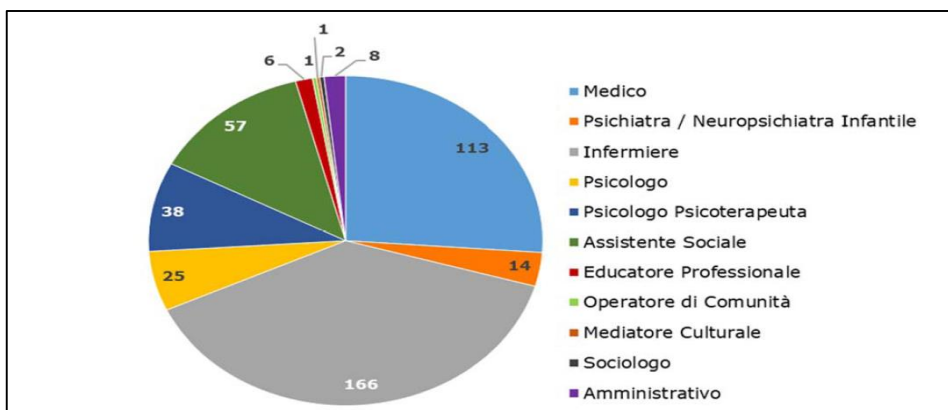
Personale impiegato nei Ser.D del Lazio al 31 dicembre 2018

Figura professionale	Individui	Tempo indeterminato	Tempo determinato	Monte ore settimanali	Operatori equivalenti	% per figura professionale
Medico	164	150	14	4.283	113	25,9
Psichiatra/Neuropsichiatra infantile	25	20	5	544	14	3,3
Infermiere	176	171	5	5.990	166	38,2
Psicologo	35	30	5	963	25	5,8
Psicologo psicoterapeuta	49	32	17	1.439	38	8,7
Assistente sociale	64	59	5	2.042	57	13,0
Educatore professionale	7	6	1	216	6	1,4
Operatore di comunità	2	0	2	52	1	0,3
Mediatore culturale	2	0	2	38	1	0,2
Sociologo	2	1	1	58	2	0,4
Amministrativo	8	7	1	270	8	1,7
Altra figura	5	5	50	180	5	1,1
Totale	539	481	58	16.075	436	100,0

Fonte: Relazione 2018 sul fenomeno delle dipendenze nel Lazio.

GRAFICO 1

Operatori equivalenti per figura professionale al 31 dicembre 2018. Ser.D Lazio 2018



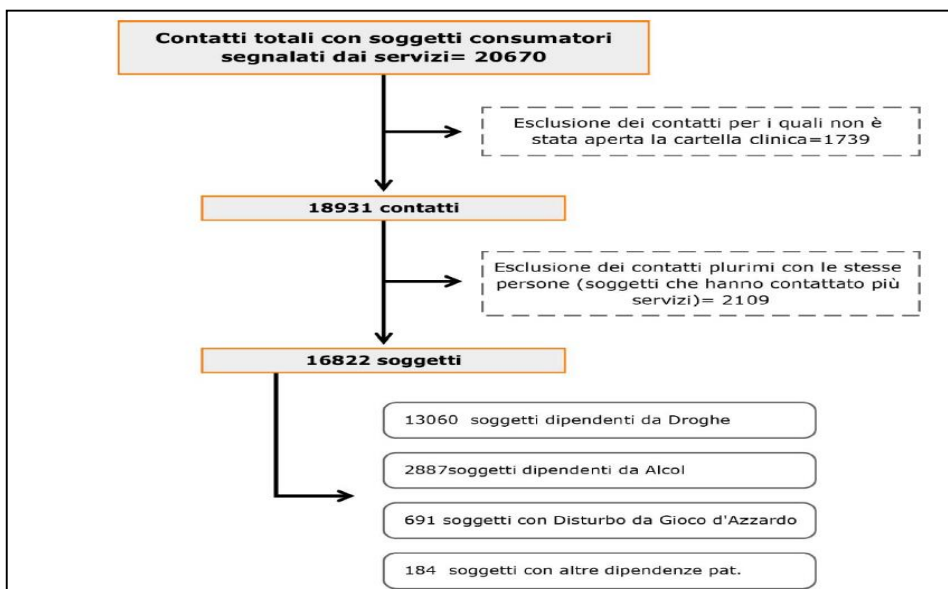
Fonte: Relazione 2018 sul fenomeno delle dipendenze nel Lazio.

Ai complessivi 539 addetti che operano nei SerD vanno aggiunti gli operatori delle 29 strutture del privato sociale che operano in convenzione con il pubblico ma che, come vedremo più avanti, solo residualmente trattano il DGA.

Il grafico che segue riporta il numero dei soggetti presi in carico dai SerD, differenziati per area di dipendenza.

GRAFICO 2

Diagramma di flusso



Fonte: Relazione 2018 sul fenomeno delle dipendenze nel Lazio.



Dai numeri appena esposti emerge una “classifica” dei soggetti dipendenti in carico ai servizi delle Asl laziali che non dovrebbe lasciare dubbi in merito ai livelli di gravità ed emergenza sociale e socio-sanitaria collegati alle singole dipendenze. In particolare, i dati dei SerD ci dicono che per ogni paziente con Disturbo da Gioco d’Azzardo preso in carico nel 2018 (in totale 691), ve ne sono 4,18 per alcol (in totale 2.887) e 18,9 per droghe (in totale 13.060).

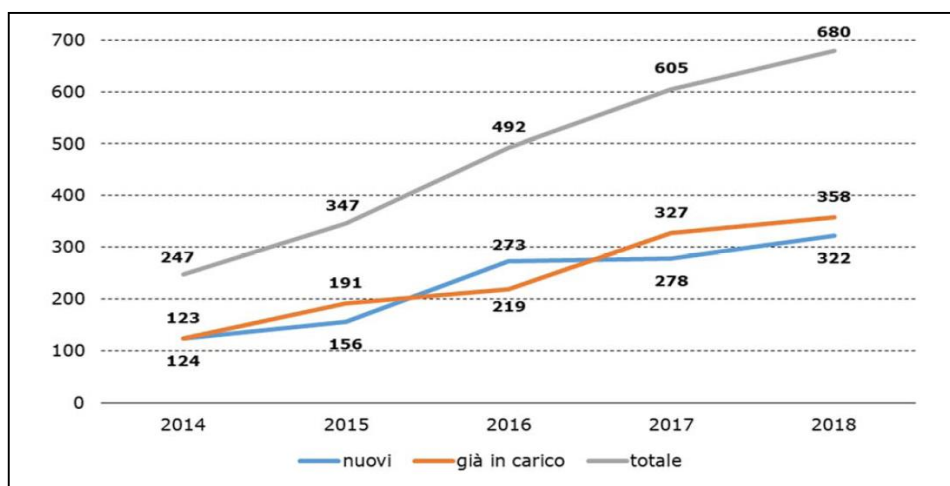
Questi dati inducono, per un verso, a ritenere assai scarsa la capacità delle strutture pubbliche di intercettare i giocatori che, una volta diagnosticati in quanto affetti da DGA, devono essere curati secondo il protocollo disposto dai LEA del 2017; per altro verso, suggeriscono che l’allarme sociale intorno alle dipendenze da gioco sia eccessivo, o, quanto meno, sovrastimato rispetto a quello che dovrebbe essere espresso relativamente ad altre e più incidenti dipendenze. Si segnala, per completezza, che le “nuove dipendenze” quali quelle da Internet, da social network, da smartphone, da videogiochi, o altre meno socialmente stigmatizzate quali quelle dei disturbi alimentari (bulimia, anoressia), che necessitano di un ventaglio di offerte sanitarie e di intervento di figure professionali analoghe alle altre dipendenze, non sembrano entrare nel radar dei SerD.

Le considerazioni qui espresse sono condivise anche dall’ISS. Recentemente, nello scorso mese di aprile, 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 dovrebbe occupare 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 Roberta 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.

Tornando ai numeri, nel 2018 nel Lazio sono 691 le persone trattate per il Disturbo da Gioco d’Azzardo. Il grafico che segue illustra la crescita dei presi in carico dai Dipartimenti per disturbo da gioco d’azzardo dal 2014 al 2018

GRAFICO 3

Andamento temporale del numero di utenti nei SerD con disturbo da gioco d'azzardo. Lazio



Fonte: Relazione 2018 sul fenomeno delle dipendenze nel Lazio.

La citata Relazione precisa che 680 soggetti (ovvero il 98%) sono assistiti dai servizi pubblici (SerD), residuale il numero (11 soggetti) assistiti dalle strutture del privato sociale. Il numero assoluto dei presi in carico, pur nella notevole progressività che caratterizza l'ultimo quinquennio, segnala che la risposta socio-sanitaria al DGA delle strutture della Regione è assai scarsa in assoluto e, ancora di più, in relazione al dato nazionale. Se si considera che l'ISS per il 2018 ha indicato complessivamente 13.000 presi in carico, riparametrando questo dato nazionale (60,5 milioni di residenti) alla popolazione laziale, che al 31 dicembre assommava a circa 5.897.000 individui, ovvero a poco meno del 10% della popolazione nazionale, la quota attesa dei presi in carico assommerebbe a poco meno di 1.300 soggetti. I 691 soggetti presi in carico nel Lazio, rappresentano invece solo il 5,3% del dato nazionale, il che attesta un'evidente insufficienza dell'offerta socio-sanitaria regionale ovvero, come sopra stigmatizzato, un'incapacità di intercettare la domanda di assistenza della popolazione.

È interessante riportare alcuni elementi richiamati nella citata Relazione:

«Gli uomini costituiscono il 82% del totale con un rapporto maschi/femmine di 5:1. L'età media è di circa 47 anni, 45 per gli uomini e 57 per le donne; gli over 50 rappresentano il 39% dei casi incidenti e oltre metà di quelli già noti ai servizi; in particolare è cospicua la proporzione degli ultrasessantenni (24.0%) e quindi anche quella dei pensionati (147 persone in condizione non professionale). Le donne che accusano un problema di gioco d'azzardo, ovvero dichiarano un comportamento continuativo dovuto a DGA, hanno in media 48 anni, contro i 34 degli uomini. Rispetto al 2017, gli utenti complessivi sono aumentati di 71 unità

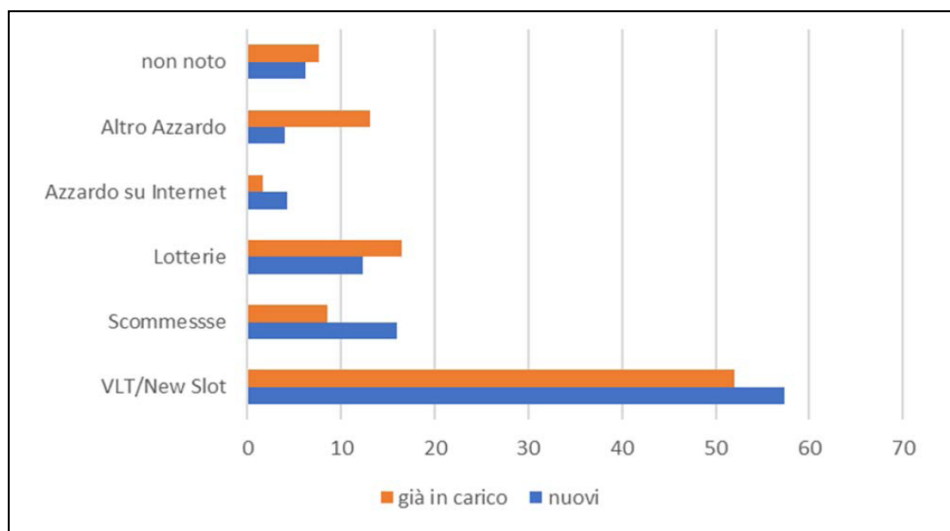


e le persone che per la prima volta sono stati in trattamento nell'anno sono state 326, pari al 42% del totale. Oltre l'80% delle persone accede ai servizi in modo diretto e, diversamente dalle altre dipendenze, gioca un ruolo più determinante la rete familiare e/o affettiva: circa il 26% è giunto ai servizi su invio da parte di familiari, mentre tale proporzione è del 14% nel trattamento per alcol e del 5% per quello di uso di droghe. Gli occupati rappresentano più del 57% e le persone non in condizione professionale, inclusi i pensionati, il 21%. Quasi la metà (48%) 43.7% è in possesso del diploma di scuola superiore».

Il grafico che segue riporta la distribuzione percentuale della tipologia di gioco praticata dagli utenti presi in carico.

GRAFICO 4

Distribuzione percentuale del comportamento di gioco per utenza nuova o già in carico. Lazio 2018



Fonte: Relazione 2018 sul fenomeno delle dipendenze nel Lazio.

Il comportamento prevalente di gioco, da parte di una quota di poco inferiore al 60% dei presi in carico, è relativo al gioco attraverso apparecchi (AWP, VLT). Da segnalare un aumento nella platea dei nuovi presi in carico in relazione all'area delle scommesse e del gioco attraverso Internet.

Più del 30% dei soggetti presi in carico afferma di giocare tutti i giorni. Considerando che dichiarare il ricorso ai circuiti illegali rappresenta una sorta di auto-denuncia, è comunque significativo che il 15% dei soggetti presi in carico ammetta di utilizzare circuiti di gioco illegale.

Il trattamento più utilizzato consiste, nel 73% dei casi, nella valutazione psico-diagnostica, e i colloqui clinici e le psicoterapie rappresentano le prestazioni numericamente più consistenti.



Interessante, infine, riportare il bilancio che la Relazione propone in merito all'efficacia degli interventi terapeutici:

«Il dato sullo stato del percorso al 31/12/18 indica che la percentuale di abbandoni (drop out) (ovvero dei fallimenti terapeutici, *ndr.*) è pari al 23% degli utenti totali, mentre tale proporzione è del 14% per i pazienti dei SerD in trattamento per alcol e dell'8% di quelli per uso di droghe».

La maggiore quota di fallimenti terapeutici rispetto alle altre tipologie di dipendenze, con ogni probabilità è da riferirsi sia alla specificità del paziente affetto da DGA, che manifesta una più forte difficoltà a considerarsi “malato”, sia al minor livello di specializzazione nel contrasto alle dipendenze *sine substantia* che si incontra all'interno dei SerD.

Volendo trarre un bilancio complessivo dell'attività dei SerD del Lazio, non si può che prendere atto che sia quantitativamente sia qualitativamente, essa risulta insufficiente. Forse è per questo, in una anche non dichiarata consapevolezza dei limiti dell'offerta socio-sanitaria, che le autorità regionali nelle scorse settimane nell'ambito dell'illustrazione del nuovo Piano Sociale hanno privilegiato una comunicazione incentrata proprio intorno alla lotta al DGA.

In un recentissimo convegno dedicato al *Piano di formazione del contrasto al gioco patologico*, l'Assessore alle Politiche Sociali della Regione Alessandra Troncarelli ha dichiarato:

«A gennaio 2019 è stato approvato il Piano Sociale nel quale si parla di omogeneizzazione territoriale e anche di gioco d'azzardo patologico (...). Il GAP è stato riconosciuto già nel 2017 nei LEA. È un fenomeno sentito da parte di tutti (...). Diciamo no al gioco d'azzardo ma tutti insieme dobbiamo far conoscere il problema della ludopatia che troppo spesso rimane relegato alle famiglie colpite da questa dipendenza (...). La Regione ha destinato alle ASL quasi 10 milioni di euro per il rafforzamento dei servizi, della presa in carico, alla cura e alla riabilitazione, passando per la consulenza legale, psicologica e finanziaria alle vittime dell'usura e ai loro familiari».

Nel Piano è incluso un progetto di formazione regionale sul DGA che interesserà gli addetti ai servizi pubblici e quelli delle strutture del privato sociale.

Questo sforzo non può che essere apprezzato, discenda o meno dalla consapevolezza delle insufficienze di cui abbiamo parlato. È però indicativo che la Regione abbia deciso di comunicare specificamente gli interventi sul DGA, e non quelli sulle altre dipendenze, la qual cosa non può che richiamare la visione critica espressa da Roberta Pacifici che abbiamo già riportato in relazione ad una sovraesposizione mediatica (e politica) delle tematiche del DGA, rispetto alle altre e più allarmanti dipendenze.



Capitolo 5

ROMA CAPITALE: MAPPATURA DEL TERRITORIO E INCROCIO TRA “LUOGHI SENSIBILI” E INSEDIABILITÀ DEI PUNTI DI OFFERTA DEL GIOCO PUBBLICO

Tornando sul tema del distanziometro, dopo aver illustrato nel precedente capitolo 3 l'inconsistenza di questo strumento per la finalità del quale le leggi regionali lo hanno introdotto, ovvero la prevenzione del DGA, e segnalato che ad una compressione dell'offerta legale non può che corrispondere la crescita dell'illegalità, affrontiamo ora, nello specifico territorio di Roma Capitale, gli effetti della sua eventuale applicazione, secondo le norme del già citato art. 4 della legge regionale 5 agosto 2013 n. 54, dal titolo “Disposizioni per la prevenzione e il trattamento del gioco d'azzardo patologico”, così come riformulato dal già citato art. 77 della legge regionale 22/10/2018 n. 7, che qui di seguito riproduciamo:

Art. 77

(Modifiche alla legge regionale 5 agosto 2013, n. 5 “Disposizioni per la prevenzione e il trattamento del gioco d'azzardo patologico” e successive modifiche)

1. All'articolo 4 della l.r. 5/2013 sono apportate le seguenti modifiche:

a) il comma 1 è sostituito dal seguente:

«1. Fermo restando il rispetto della normativa statale in materia, al fine di tutelare determinate categorie di soggetti maggiormente vulnerabili e prevenire fenomeni di GAP, è vietata l'apertura di nuove sale gioco che siano ubicate ad una distanza inferiore a cinquecento metri da aree sensibili, quali istituti scolastici di qualsiasi grado, centri giovanili o altri istituti frequentati principalmente dai giovani, centri anziani, strutture residenziali o semiresidenziali operanti in ambito sanitario o socio assistenziale o luoghi di culto»;

b) dopo il comma 1 è inserito il seguente:

«1 bis. I comuni possono individuare altri luoghi sensibili oltre a quelli previsti al comma 1, tenendo conto dell'impatto sul territorio, della sicurezza urbana, dei problemi connessi con la viabilità, dell'inquinamento acustico e del disturbo della quiete pubblica».

Come già segnalato nel capitolo 2, il testo regionale ha immediata validità per le “nuove sale gioco”, ma non indica una scadenza di applicazione per quelle già esistenti. Inoltre, quanto da esso determinato ha preminenza e, quindi, supera



quanto disposto dal *Regolamento sulle sale da gioco e di giochi leciti (n. 31 del 9 giugno 2017)*, integralmente riportato al capitolo 2 della presente ricerca.

Ma che cosa accadrebbe “concretamente” se nel territorio, ad esempio di Roma Capitale, fosse applicata la norma regionale del distanziometro?

I legislatori regionali in generale e, in particolare, quelli del Lazio, si sono posti questa domanda, tutt’altro che peregrina? Gli uffici tecnici hanno provveduto alla “mappatura” dei territori e conseguentemente a segnalare i “luoghi” o le “aree” sensibili rispetto alle quali calcolare le distanze delle “sale gioco”?

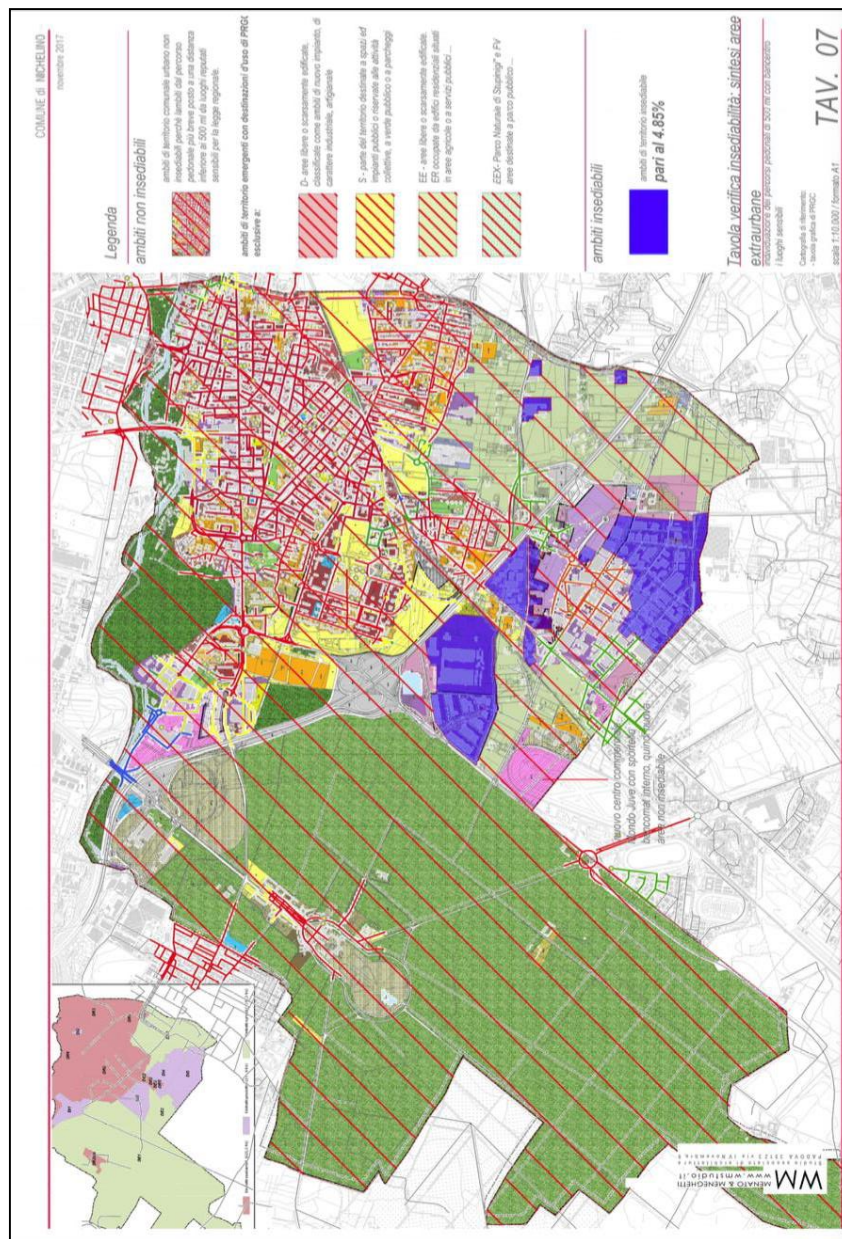
Per quasi tutti i Comuni italiani potenzialmente interessati dall’applicazione dei distanziometri, la risposta è negativa. L’Osservatorio dell’Eurispes è già intervenuto segnalando questa determinante carenza e producendo alcune analisi specifiche nei territori oggetto delle precedenti ricerche. È il caso del Comune di Lecce, per il quale l’Istituto ha “mappato” la dislocazione territoriale delle attività di offerta del gioco pubblico attraverso apparecchi, intrecciandola con i “luoghi sensibili” determinati dalla legge regionale del 2013, che prevedeva una distanza di 500 metri. Il risultato è che nell’area urbana e suburbana del comune solo una postazione di offerta di gioco pubblico allora esistente, per altro collocata sulla linea di costa adriatica (a più di 10 chilometri dal centro città) avrebbe rispettato i vincoli del distanziometro.

Più recentemente, nella primavera 2019, all’interno dell’indagine sul Piemonte il nostro Istituto ha fatto realizzare la mappatura del territorio di 3 comuni, e precisamente di Nichelino, Chieri e Torino. In questi casi si è proceduto, a differenza che per Lecce, geolocalizzando i “luoghi sensibili” elencati nella legge regionale del 2016, per ottenere le percentuali delle residue aree di potenziale insediabilità. I risultati sono stati i seguenti:

Aree di insediabilità dell'offerta di gioco pubblico attraverso apparecchi in dipendenza dell'applicazione del distanziometro nei comuni di:

TAVOLA 1

Nichelino: 4,85% del territorio comunale





Passando ora a Roma Capitale, si è proceduto geolocalizzando nell'intero territorio comunale le diverse tipologie di "aree sensibili", previa approfondita ricerca e identificazione delle stesse. Qui di seguito si riporta il numero dei luoghi sensibili riferito alle singole categorie:

TABELLA 1

Roma Capitale: numero dei luoghi sensibili riferito alle singole categorie

Categorie "aree sensibili"	Numero luoghi sensibili censiti
Scuole d'infanzia comunali	326
Scuole d'infanzia statali	225
Scuole primarie statali	367
Scuole primarie non statali	153
Scuole statali di primo grado	188
Scuole non statali di primo grado	75
Scuole statali di secondo grado	153
Scuole non statali di secondo grado	141
Istituti superiori	45
Centri di aggregazione	133
Impianti e strutture sportive	2.983
Ospedali	100
Centri anziani	152
Totale	5.041

Fonte: Eurispes.

È stato calcolato un raggio di 500 metri³ da ognuno dei siti appena elencati, e oltre a ciò sono state escluse dalla valutazione di insediabilità le aree incompatibili con gli strumenti urbanistici (aree agricole, parchi, aree per servizi pubblici, ecc.).

Il risultato è che le aree di residua insediabilità si riducono allo 0,7% del territorio di Roma Capitale, come illustrato nella tavola che segue.

³ La legge regionale del 22 ottobre 2018 parla di "distanza inferiore a cinquecento metri", senza meglio specificare (ad esempio, indicando il percorso pedonale). Nella nostra analisi si è utilizzato il "raggio" di 500 metri.



Se si considera che al 30 giugno 2019 operavano in questo territorio 1.972 esercizi con AWP e 246 sale con VLT, risulta evidente che quasi il 100% dell'offerta di gioco pubblico sarebbe espulsa ad opera del distanziometro.

A questo punto è legittimo chiedersi se il legislatore regionale del Lazio – ma ciò vale anche per tutte le altre Regioni – abbia avuto o meno consapevolezza degli effetti di uno strumento come il distanziometro, al momento del varo della legge sul gioco. Quale che sia la possibile risposta, questa non va a merito della serietà e del rigore delle politiche locali.



Capitolo 6

DATI OCCUPAZIONALI DELLA FILIERA DEL GIOCO DEL LAZIO

In questa sezione della Ricerca viene prodotta la prima specifica analisi sui dati occupazionali della filiera del gioco pubblico nella Regione Lazio. A tal fine, si è necessariamente partiti dall'evoluzione che ha interessato i negozi generalisti e quelli specializzati che offrono giochi, basandosi sul RIES (Richieste Iscrizione Elenco Soggetti), che registra i punti vendita con apparecchi, escludendo quindi solo una parte di punti vendita che offrono solo prodotti di lotteria.

I punti vendita sono misurati sulla base delle iscrizioni al RIES (istituito dall'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, e sostanzia la volontà di esercitare l'attività di raccolta di gioco con apparecchi da intrattenimento.

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.

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

TABELLA 1

Esercizi registrati al RIES

Esercizi	(A) Registrati RIES 2017	(B) Registrati RIES 2019	Differenza	
			V.A.	%
Negozi scommesse	612	473	-139	-22,7
Esercizi dedicati apparecchi	419	360	-59	-14,1
Sale Bingo	29	27	-2	-6,9
Sale giochi	646	417	-229	-35,4
Bar e ricevitorie	6.435	4.767	-1.668	-25,9
Circoli privati	222	135	-87	-39,2
Altri generalisti	182	70	-112	-61,5
Totale	8.545	6.249	-2.296	-26,9
Specializzati	1.706	1.277	-429	-25,1
Generalisti	6.839	4.972	-1.867	-27,3

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati RIES.



- 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 quasi il 27%.

In sintesi, da questi dati emerge che i punti vendita generalisti che hanno effettuato attività commerciale con apparecchi, sono scesi dagli 8.545 totali del 2017 a 6.249 a marzo 2019, in conseguenza delle differenti azioni nazionali (riduzione di oltre il 35% degli apparecchi AWP e aumenti del Preu) e locali (in particolare, limitazioni orarie in molti comuni del territorio laziale tra cui Roma Capitale).

La riduzione è stata tuttavia piuttosto omogenea, non concentrandosi – come in altre Regioni – nella rete generalista e mantenendo una proporzione tra punti vendita generalisti e punti vendita specializzati di circa 80% contro 20%.

Come già segnalato nel capitolo 1, in riferimento alla riduzione del numero di esercizi con AWP e VLT nel territorio di Roma Capitale, risulta evidente che a questa riduzione per l'intero territorio regionale sia corrisposta una forte diminuzione degli addetti, per una quota che, in assenza di uno “storico” e di specifiche ricerche, è però di difficile quantizzazione.

È invece possibile indicare, con accettabile approssimazione, il volume attuale (complessivo e per comparti) dell'occupazione nella filiera: redditi diretti e redditi equivalenti.

TABELLA 2

Redditi da lavoro (al 30 marzo 2019)

	Punti vendita	Aziende distribuzione Apparecchi	Redditi da lavoro equivalenti		
			Diretti Esercenti	Aziende distribuzione Apparecchi	Indiretti Esercenti
	Registrati RIES 2019				
Bar e ricevitorie	4.767	-	2.384		4.767
Circoli privati	135	-	68		135
Altri generalisti	70	-	35		70
Negozi scommesse	473	-	3.311		
Esercizi dedicati apparecchi	360		1.440		
Sale Bingo	27		1.080		
Sale giochi	417		2.085		
Totale	6.249	110	10.402	880	4.972

Fonte: Eurispes su dati RIES.

Il gioco regolamentato nel Lazio (non considerando gli esercizi che rivendano esclusivamente giochi di lotteria quali lotto, SuperEnalotto o Gratta&vinci) genera attualmente redditi da lavoro per 16.254 addetti (redditi equivalenti).



Come in altri studi, il valore è sottostimato quanto al numero delle persone percipienti reddito in assoluto, in quanto esso riporta a reddito equivalente anche il contributo al reddito, per esempio, degli esercenti generalisti (quota del reddito del punto vendita prodotto dall'ospitare apparecchi da intrattenimento od altri prodotti di gioco).

Il dato non considera, inoltre, i dipendenti delle società affidatarie delle concessioni di gioco, molte delle quali hanno sede nel Lazio.

I 16.254 redditi equivalenti generati dalle 6.359 aziende che operano nel comparto gioco regolamentato nel Lazio – delle quali 4.972 esercenti non specializzati, 1.277 esercenti specializzati e 110 attive nei servizi di noleggio, produzione e manutenzione e assistenza tecnica –, sono così suddivisibili:

- 11.282 sono redditi da lavoro diretti (2.486 in esercizi non specializzati, 7.916 in esercizi specializzati e 880 nelle società di noleggio, produzione e manutenzione);
- 4.972 sono i redditi di lavoro indiretti (quelli di esercizi non specializzati per i quali il gioco pubblico è componente essenziale della redditività; in assenza del contributo al reddito dallo stesso gioco pubblico, larga parte di questi esercizi potrebbero essere a rischio per la crisi economica delle attività).

Da questi dati emerge quanto ancora oggi rilevante sia il volume occupazionale della filiera del gioco pubblico nel Lazio, al netto delle riduzioni che si sono verificate nell'ultimo biennio. Va inoltre precisato che ciò afferisce al solo "gioco fisico", ovvero a quello che è censibile su base territoriale.

Nel caso in cui venisse applicato quanto previsto dalla legge regionale dell'ottobre 2018 relativamente al distanziometro, alla pratica espulsione dell'offerta attestata per il territorio di Roma Capitale al capitolo 5 della presente Ricerca, corrisponderebbe una equipollente contrazione degli occupati regionali per percentuali certamente superiori al 95%⁴.

È quindi opportuno che i decisori politici nazionali, regionali e territoriali tengano presente *anche* questo aspetto nell'elaborazione e nel varo di leggi e regolamenti; se ciò, come spesso è accaduto, non avviene, ci si assume una doppia responsabilità:

- quella di distruggere una realtà occupazionale consistente e operante in un settore normato dallo Stato; ciò sarebbe ancora più grave considerando che nel Lazio, ad esempio, i circa 950 milioni di euro che nel 2018 sono "rimasti" alla filiera del gioco pubblico (volumi di gioco regionale – vincite – Preu) hanno prodotto i relevantissimi volumi occupazionali sopra riportati;
- quella di spingere nell'area dell'illegalità migliaia di soggetti oggi operanti nella piena legalità.

⁴ Dato cautelativo, che tiene conto di quote di insediabilità nelle aree non metropolitane superiori allo 0,7% riscontrato per Roma Capitale.



Capitolo 7

L'AREA DELLA ILLEGALITÀ NEL LAZIO. UNO SGUARDO D'INSIEME: TERRITORIO E INTERESSE DELLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA

In occasione del 245° anniversario della fondazione della Guardia di Finanza, il 21 giugno 2019, il Comando Generale ha pubblicato una scheda sulle principali operazioni di servizio effettuate nel periodo gennaio 2018 - maggio 2019.

Tra le più importanti nel settore dei giochi e delle scommesse illegali, si segnala quella del Nucleo polizia economico-finanziaria di Roma nei confronti di un *bookmaker* austriaco operante in Italia attraverso una stabile organizzazione non dichiarata, che ha occultato una base imponibile da assoggettare all'imposta unica sulle scommesse pari a circa 700 milioni di euro, con un'evasione di oltre 21 milioni.

Il Servizio Centrale di Investigazione sulla Criminalità Organizzata (SCICO) ha eseguito tre operazioni, nell'ambito di indagini coordinate dalla DNA e svolte congiuntamente ai Nuclei di polizia economico-finanziaria di Catania, Bari e Reggio Calabria, che hanno permesso di accertare un volume di giocate illecite, su eventi sportivi e non, di oltre 4,5 miliardi di euro.

Nella sezione dedicata al contrasto alla criminalità organizzata ed economico-finanziaria, la Relazione indica tra le più significative operazioni di servizio quella denominata "Revolution Bet", anch'essa coordinata dalla DNA e dallo SCICO, che ha permesso di disarticolare una complessa organizzazione di stampo mafioso dedita al trasferimento fraudolento di valori, al riciclaggio e all'autoriciclaggio, all'illecita raccolta di scommesse online ed alla fraudolenta sottrazione ai prelievi fiscali dei guadagni conseguiti.

Gli ultimi dati disponibili evidenziano, quindi, come al centro degli interessi della criminalità organizzata si collochi il segmento delle scommesse illegali e, segnatamente la raccolta di scommesse tramite un network di esercizi non autorizzati disseminati sull'intero territorio nazionale.

Nelle più recenti indagini coordinate dalla DNA è emersa una vera e propria spartizione, da parte di clan riconducibili a tutte le mafie tradizionali, del controllo del mercato della raccolta illecita delle scommesse online, mediante l'utilizzo di un comune know-how, in sostanza condiviso. Si registra, pertanto, la tendenza di famiglie appartenenti alle mafie tradizionali ad operare illecitamente in modo congiunto e quasi "federato" al fine di massimizzare i profitti.

Se l'interesse della criminalità organizzata verso la gestione del gioco illegale è di vecchia data e negli ultimi decenni si è ulteriormente ampliato (in ragione delle opportunità di riciclaggio ed arricchimento), lo sfruttamento del mercato legale e la sua infiltrazione si realizzano essenzialmente nell'esercizio di forme di



controllo sugli esercizi commerciali regolarmente autorizzati, attraverso comportamenti estorsivi, l'imposizione di apparecchi da gioco nei bar e nei tabacchi e nell'apertura di punti di scommesse gestiti attraverso prestanome.

Per la complessità delle modalità operative, alcune attività illecite vengono condotte attraverso professionisti dotati di specifiche competenze tecniche, come nel caso della manomissione degli apparecchi da gioco (schede elettroniche) allo scopo di alterare il collegamento alla rete dei Monopoli di Stato – “registrando” così un numero minore di singole giocate al fine di sottrarsi all'imposizione fiscale, o di alterare le percentuali minime di vincita previste dai regolamenti, in modo tale da introitare maggiori proventi. In alcuni casi, tale modus operandi prevede la collusione di pubblici ufficiali e/o appartenenti alle Forze di Polizia che omettono i previsti controlli amministrativi.

Pur tenendo conto delle specificità proprie della materia dei giochi con vincita in denaro, l'analisi degli andamenti dei fenomeni illegali e delle infiltrazioni criminali nei territori non può prescindere da una riflessione di contesto che tenga conto delle caratteristiche delle imprese mafiose e della grave difficoltà in cui versa da anni l'imprenditoria italiana.

La Relazione della DNA per l'anno 2018⁵ stigmatizza come siano proprio le difficoltà economiche (derivanti dalla contrazione del credito bancario, dalla scarsità di lavori, dalla necessità di contenimento dei costi conseguente alle difficoltà di mercato) che possono indurre gli imprenditori ad annettere soggetti portatori di capitali ingenti, ma illeciti. Così facendo, l'imprenditore riesce ad imporsi sul territorio in posizione dominante, non grazie alla qualificazione del suo prodotto, ma tramite la forza di intimidazione sprigionata dal sodalizio criminale con cui si è alleato; da parte sua l'associazione mafiosa ha la possibilità di inserirsi nel mondo dell'economia legale, acquisendo competenze professionali, stringendo relazioni con altri imprenditori, professionisti, amministratori, ed infine accaparrandosi interamente intere aziende. L'associazione mafiosa ha così l'opportunità di ampliare la così detta “area grigia”.

Venendo allo specifico del gioco, va quindi ribadito il rischio – già evidenziato nei precedenti studi dell'Osservatorio Eurispes –, che politiche di drastica contrazione del gioco pubblico come quelle a cui stiamo assistendo negli ultimi anni, possono rappresentare un vantaggio per le organizzazioni criminali e ciò sotto un duplice aspetto:

- *territoriale*: gli effetti delle misure adottate a livello locale per limitare il gioco pubblico (“distanziometro” e restrizioni orarie) si traducono nella consegna dei territori urbani alle organizzazioni criminali;
- *imprenditoriale*: si aprono nuove opportunità di penetrazione nell'economia legale attraverso l'alleanza con piccole e medie imprese

⁵ Cfr. paragrafo intitolato “L'atteggiamento dell'imprenditoria”, pag. 241.



in crisi alla ricerca di un'ancora di salvezza per continuare a sopravvivere in contesti mutati dal punto di vista operativo.

SINTESI DEI DATI EMERGENTI DALLE ULTIME RELAZIONI DELLA DNA

Dall'analisi delle ultime due Relazioni annuali della Direzione Nazionale Antimafia (2017 e 2018), che nel capitolo "corruzione" dedicano una sezione ad hoc alle "infiltrazioni della criminalità organizzata nel gioco (anche) lecito", emergono alcuni elementi caratterizzanti che possono essere così sintetizzati:

- tutti i più importanti gruppi criminali hanno investito ed investono nell'area del gioco d'azzardo;
- il numero dei procedimenti iscritti per i reati di contrasto dei fenomeni illegali in questo settore rimane sostanzialmente stabile negli anni, e non risulta numericamente rilevante, concentrandosi soprattutto nelle regioni meridionali e nel territorio laziale;
- la maggior concentrazione dei fatti delittuosi accertati si registra nelle aree del territorio nazionale a maggior indice di presenza mafiosa;
- le associazioni di tipo mafioso manifestano la più spiccata capacità di penetrazione in ragione del pervasivo controllo esercitato sul territorio (*Cosa nostra* ha fatto registrare il maggior interesse nello specifico settore);
- i clan riconducibili a tutte le mafie tradizionali si spartiscono il controllo del mercato della raccolta illecita delle scommesse *online* mediante l'utilizzo di un comune *know-how*, in pratica condiviso, avvalendosi di tecnici professionisti esperti;
- l'interesse prevalente delle associazioni criminali si concentra nelle seguenti direttrici: la raccolta delle scommesse sportive ed il gioco *online* attraverso siti internet non autorizzati riconducibili a società di diritto estero; l'imposizione di specifici fornitori ad esercizi quali bar, tabacchi, circoli, ecc.; l'imposizione di apparecchi modificati illegalmente, in modo da occultare i reali volumi di gioco; la distribuzione dei cosiddetti *totem*;
- i sistemi di raccolta di giochi e scommesse illegali e paralleli a quelli legali drenano risorse ingenti all'Erario, alimentano un perverso circuito economico/finanziario, inquinano sempre più la società e aumentano la dipendenza da gioco;
- la tendenza del gioco a creare una forma di dipendenza comportamentale determina non solo gravi disagi alla persona, ma può arrivare a compromettere l'equilibrio familiare, lavorativo e finanziario di un soggetto, fino all'indebitamento ed all'assoggettamento a prestiti a tassi usurari presso la criminalità organizzata;



- numerose indagini testimoniano che in alcuni “centri di commercializzazione” formalmente affiliati a concessionari di siti di gioco *online* autorizzati dall’ADM, vengono parallelamente (a volte prevalentemente) proposti agli scommettitori siti di gioco illegali;
- non risulta emergere un particolare interesse delle organizzazioni mafiose per il così detto *match fixing*;
- occorre rendere il sistema sempre più impermeabile alle infiltrazioni criminali;
- a fronte di nuove “piattaforme di gioco” illegali occorre che si evolva rapidamente anche l’attività di contrasto per potersi adeguare ai mutevoli *modus operandi* ed ai qualificati modelli operativi adottati dalle articolazioni criminali;
- il rischio di riciclaggio nel gioco online legale è piuttosto basso in quanto tutte le transazioni di gioco e finanziarie sono tracciate;
- il gioco online illegale, gestito da società straniere i cui server sono collocati in paesi a fiscalità agevolata, si sottrae ad ogni forma di controllo ed è impossibile imporre qualsiasi regola di tracciabilità;
- attraverso il gioco online illegale la criminalità organizzata può realizzare agevolmente operazioni di riciclaggio, consentendo lo spostamento di ingenti somme di denaro, in assenza di qualsiasi tipo di controllo;
- tra le forme di gioco fisico, sono indicati come particolarmente rischiosi gli apparecchi da intrattenimento VLT e le scommesse a quota fissa, specie per l’elevato ricorso al denaro contante nelle operazioni sotto soglia.

Con riguardo al denunciato rischio che le politiche limitative dell’offerta di gioco pubblico possano svolgere una funzione propulsiva del gioco illegale, va segnalata la crescente diffusione dei così detti “Totem”⁶ che possono essere confusi con terminali destinati all’acquisto di ricariche telefoniche e/o altri beni o servizi *online*: la schermata iniziale, tuttavia, dopo la digitazione di particolari “codici” diventa il *gate* per l’accesso ai giochi illegali. In caso di assenza di giocatori, tali apparecchi vanno in modalità *stand by*, mostrando nuovamente loghi dei gestori telefonici ovvero banner pubblicitari di siti di *shopping online*.

Nelle Relazioni della DNA prese in esame, si sottolinea come la totale illegalità di tali apparecchi consente al titolare dell’attività di gestire percentuali di ritorno delle giocate a proprio favore, modificando l’alea della vincita.

Per dare un’idea dell’ampiezza di questo business illegale, nell’ambito della sola operazione “*Ndrangames*” condotta dalla DDA di Potenza, che ha rilevato l’esistenza di un’associazione per delinquere trans-nazionale dedita alla raccolta

⁶ Si tratta di apparecchi illegali che per la loro conformazione sono assimilabili a vere e proprie slot machine; sono dotati di schermo “touch screen”, e idonei a consentire la lettura elettronica del documento di identità, l’inserimento della smart card che abilita al gioco e l’introduzione di banconote.



illecita del gioco e alla frode fiscale, l'ammontare dei proventi illeciti sottratti all'erario e calcolati in via deduttiva dalla polizia giudiziaria, tenuto conto del numero degli apparecchi (2.500 in totale oggetto di sequestro) e del ricavo illecito ottenibile annualmente da ciascuno di essi (pari a circa 237.250 euro), è stato calcolato in euro 593.125.000 circa all'anno.

Anche l'area dell'online illegale è in costante crescita, potendo contare su un "network" di agenzie "clandestine" affiliate e disseminate sul territorio nazionale, collegate a piattaforme di gioco poste all'estero. In queste "agenzie clandestine" i giocatori possono effettuare scommesse su postazioni telematiche collegate ai siti stranieri, versare la posta in contanti nelle mani del gestore dell'agenzia, e ricevere sempre in contanti la vincita. Il conto di gioco non è collegato al totalizzatore nazionale, per cui tutta l'attività di raccolta e gestione delle scommesse avviene in totale evasione di imposta e senza versare alcun canone di concessione all'ADM. Inoltre, i giocatori non vengono identificati e, come già detto, tutte le transazioni avvengono in denaro contante.

I siti di gioco online illegali hanno tendenzialmente maggior successo rispetto a quelli legali perché, non soggiacendo ad alcuna imposizione fiscale, possono offrire quotazioni maggiori connesse agli esiti degli eventi sportivi, cioè garantire vincite più alte. Si comprende, quindi, l'interesse delle organizzazioni criminali per questo lucroso settore dell'economia illegale.

La Relazione della DNA per l'anno 2018 riferisce di recenti indagini di polizia giudiziaria che hanno dimostrato che sempre più spesso concessionari di siti legali (sovente proprietari anche di siti illegali), per garantire la diffusione del proprio circuito di "centri scommesse" nel territorio, si sono rivolti direttamente ai vertici delle varie articolazioni territoriali di *Cosa nostra* stringendo accordi illeciti con gli stessi ed instaurando rapporti di natura sinallagmatica: da un lato *Cosa nostra* garantisce ai proprietari dei siti (leciti ed illeciti) l'esclusiva per i loro "centri di scommesse" su un determinato territorio, impedendo la penetrazione della concorrenza, dall'altro i proprietari dei siti garantiscono all'organizzazione criminale il pagamento di una quota dei propri guadagni, o la partecipazione diretta dell'organizzazione mafiosa nella gestione della raccolta.

Anche gruppi camorristici sono arrivati a controllare le piattaforme illegali di scommesse sportive e alcune società autorizzate dall'ADM a gestire le sale o ad effettuare la raccolta delle scommesse. L'infiltrazione del settore consente di acquisire ulteriori introiti, e di riciclare proventi illeciti.

LE SPECIFICITÀ DEL LAZIO: LA LETTURA DELLA DIA

L'analisi riservata all'area dell'illegalità nel Lazio è stata arricchita dal prezioso contributo messo a disposizione dalla Direzione Investigativa Antimafia, che consente di entrare nel dettaglio delle specifiche operazioni che hanno interessato il territorio regionale.



Gli interessi illegali legati al settore del gioco e delle scommesse nel territorio del Lazio, e in particolare a Roma, vanno inquadrati nel contesto di una realtà criminale fortemente articolata.

Il Lazio è infatti un'area in cui la diffusione di ricchezza e le possibilità di investimento costituiscono una potenziale attrattiva per la criminalità organizzata che, anche al di fuori dei territori di originario insediamento, è principalmente interessata a riciclare e reinvestire capitali.

A ciò si aggiunga come la presenza sul territorio delle varie consorterie mafiose (extraregionali ed autoctone), nonché di altre e diverse fenomenologie criminali, è di fatto caratterizzata da un clima di tendenziale pacifica convivenza. Sono rari, infatti, i casi di contrapposizione violenta che, se correlati alla pervasività delle azioni criminali, assumono una rilevanza marginale.

Le motivazioni di tale forma di compresenza tendenzialmente pacifica sono da ricercare nella differenziazione delle attività delinquenziali cui si dedicano le varie consorterie, nell'ampiezza e complessità del territorio di riferimento, e nella presenza di un tessuto economico che permette la coesistenza dei vari interessi.

Peraltro, non va sottaciuta l'ormai piena consapevolezza, maturata nell'ambito delle consorterie più strutturate, anche autoctone, che la miglior strategia per portare a compimento i propri interessi criminali sia quella di rendersi di fatto "invisibili". A fattor comune, le consorterie hanno, quindi, adottato metodi operativi che, per quanto differenti, si caratterizzano tutti per la progressiva limitazione delle componenti violente e "militari", che hanno ceduto il passo alla ricerca di proficue relazioni di scambio e di collusione finalizzate ad infiltrare economicamente il territorio.

Sono proprio queste caratteristiche di "silente" contaminazione che rendono il fenomeno del gioco illegale fortemente appetibile per le organizzazioni, al punto da avvicinarsi per redditività al narcotraffico e allo spaccio di stupefacenti.

Nella Relazione del Procuratore Generale della Repubblica presso la Corte d'Appello di Roma all'inaugurazione dell'anno giudiziario 2019, a tal proposito si legge (pag. 26) «(...) le più recenti indagini (...) hanno confermato il progressivo affermarsi di un fenomeno nuovo. Alla fittizia intestazione di beni ed attività a soggetti "puliti" da parte di esponenti mafiosi e alla compartecipazione sociale "a distanza" (...) si affermano forme complesse di investimento delle ricchezze mafiose: attraverso la penetrazione di un tessuto socio-economico nuovo e ricco di potenzialità, come quello romano, famiglie della camorra e cosche della 'ndrangheta vi stanno esportando interi "affari", delocalizzando e più spesso replicandovi attività, quali, in particolare, la commercializzazione delle sostanze stupefacenti ovvero la gestione delle sale gioco e delle slot machines. Nuovi modelli che, postulando una presenza mafiosa più stabile e riconoscibile (anche) sul territorio di espansione, trovano concreta attuazione attraverso soggetti che dichiaratamente e visibilmente appartengono a tali organizzazioni mafiose, mantengono costanti rapporti con gli esponenti di riferimento nei territori di origine e costituiscono a loro volta uno stabile punto di aggregazione cui sono



legati altri soggetti, selezionati in via fiduciaria, capillarmente inseriti nei nuovi mercati».

Tra le diverse organizzazioni nazionali, la Camorra è quella che sul territorio del Lazio sembra aver espresso il maggior grado di infiltrazione e specializzazione, attraverso la diretta gestione (talvolta d'intesa con soggetti criminali appartenenti a matrici diverse) di attività imprenditoriali correlate al settore dei giochi e delle scommesse, costituite o rilevate con il reinvestimento di capitali illeciti.

La 'Ndrangheta e Cosa Nostra hanno individuato la Capitale ed il suo *hinterland* come aree di riciclaggio dei proventi illeciti, provenienti anche dalla raccolta di scommesse esercitata però in altre aree territoriali.

La criminalità pugliese è risultata, invece, presente in posizione di *partnership* con altre matrici criminali, in particolare quelle di origine campana e con organizzazioni autoctone della Capitale.

Si riportano di seguito, le informazioni messe a disposizione dalla DIA, relativamente ad alcune operazioni che hanno interessato la regione Lazio e i sodalizi criminali di origine campana, reggina, siciliana e lucana.

La criminalità organizzata campana

Nell'infiltrare il settore dei giochi e delle scommesse la Camorra ha dimostrato una notevole capacità di adattamento al quadro normativo, sfruttando pienamente tutte le opportunità offerte dall'internazionalizzazione dei mercati.

Sono diverse le operazioni che hanno riguardato Roma e la sua provincia. In alcune zone della Capitale negli ultimi anni si è assistito al proliferare di esercizi commerciali adibiti al gioco. Una di queste aree, concepita nei precedenti decenni come "polo tecnologico", è situata lungo la via Tiburtina: qui diverse strutture, prima occupate da imprese commerciali, artigiane o da industrie, sono state riconvertite in vere e proprie case da gioco, tanto che la stessa zona, per la quale era stato coniato il nome "Tiburtina valley", è ora nota come "game valley" o come "borgata Dubai".

Alcuni di questi esercizi sono stati sequestrati nell'ambito dell'operazione "Babylonia", condotta dall'Arma dei carabinieri nei mesi di maggio e giugno 2017, che ha portato all'emissione, da parte dell'Autorità giudiziaria di Roma, di provvedimenti cautelari a carico di 55 soggetti. L'operazione ha riguardato due associazioni per delinquere, collegate tra loro, operative nella Capitale, di cui facevano parte pregiudicati romani, nonché affiliati a famiglie legate ad organizzazioni criminali campane (clan Amato-Pagano di Napoli) e pugliesi (gruppo Cellamare di Bari), stanziatesi da tempo a Roma. Nella Capitale questi soggetti gestivano, in accordo con noti imprenditori del settore, numerose sale giochi, dislocate in diversi quartieri romani e lungo le vie consolari. I reati contestati sono stati riciclaggio, estorsione, usura, impiego di utilità di provenienza illecita, fatturazioni per operazioni inesistenti, false comunicazioni



sociali e frodi fiscali, il tutto aggravato dal metodo mafioso⁷. L'operazione ha avuto il pregio di portare alla luce i collegamenti tra mondo criminale ed imprenditoriale, e le sinergie avviate tra organizzazioni criminali di matrice territoriale diversa, segnatamente campana, pugliese e romana.

In altre due indagini sono stati coinvolti soggetti legati al cartello dei Casalesi, uno dei gruppi campani con maggiori proiezioni nel Lazio. Si tratta delle operazioni denominate "Imitation game"⁸ e "Game over"⁹, entrambe del 2016, dalle quali, al pari della "Babylonia", sono emerse complicità tra affiliati al cartello di Caserta, soggetti criminali autoctoni e di altre consorterie mafiose.

La prima operazione, "Imitation game", condotta dalla Polizia di Stato e dalla Guardia di Finanza, ha riguardato una complessa struttura associativa transnazionale, dedita al controllo del gioco d'azzardo *on line*, in grado di continuare ad agire nonostante precedenti interventi repressivi. Il gioco illecito veniva realizzato attraverso la costituzione di siti di gioco per il *poker on line*, non autorizzati dall'Amministrazione dei Monopoli di Stato, ai quali si accedeva da remoto, cioè da server collocati all'estero e gestiti da società con sede in Romania, Georgia, Turchia, Kenya, Malta, Cipro, Stati Uniti d'America e Australia.

L'organizzazione, che faceva capo ad un pregiudicato residente a Roma, era composta da soggetti vicini alla Camorra (Casalesi, gruppo Zagaria, e altri clan originari di Napoli)¹⁰, alla 'ndrangheta ed alla criminalità romana. Il sodalizio, oltre a gestire numerose apparecchiature situate soprattutto in locali ubicati a Roma e Ostia, era attivo in altre regioni (Lombardia, Emilia Romagna, Campania, Puglia, Calabria, Sicilia), dove operava in accordo con gruppi criminali locali.

Nell'operazione "Game over", condotta dalla Guardia di Finanza, sono stati invece coinvolti soggetti affiliati al gruppo Iovine dei Casalesi, e al contiguo sodalizio Guarnera di Acilia, quartiere della periferia sud di Roma. Il provvedimento ha tratto spunto da diverse inchieste su un esponente del clan Iovine che, trasferitosi ad Acilia nel 2003, in applicazione del provvedimento dell'obbligo di soggiorno, aveva stretto rapporti con la famiglia Guarnera, grazie alla quale era riuscito ad acquisire la gestione di numerose sale gioco. L'operazione ha portato al sequestro di un ingente patrimonio composto anche da diversi immobili di pregio situati a Roma e provincia, a Budoni in Sardegna e a Lucoli in Abruzzo, definitivamente confiscati nel mese di marzo 2018.

L'interesse di alcune organizzazioni camorristiche casertane e napoletane nella gestione delle *slot machine* e delle scommesse sportive online, è confermato

⁷ O.C.C.C. emesse nell'ambito del p.p. n. 46213/13 RGNR e n. 23742/14 RG GIP, il 18 maggio 2017 ed il 15 giugno 2017 dal G.I.P. del Tribunale di Roma.

⁸ O.C.C.C. nr. 58398/11 RGNR, nr.16133/15 RGGIP e contestuale decreto di sequestro beni del 9 dicembre 2015, G.I.P. del Trib. di Roma, eseguita nel mese di gennaio 2016, la cui genesi è stato il tentato omicidio, consumato nell'aprile 2011, del gestore di un bar interno ad una sala giochi di Ostia.

⁹ Decreto di sequestro di beni n. 34/2016 MP del Tribunale di Roma, emesso il 30 marzo 2016.

¹⁰ Uno di questi è il gruppo Leonardi, da anni presente nella Capitale, i cui elementi di vertice sono divenuti collaboratori di giustizia, contribuendo con le loro dichiarazioni a delineare il modus operandi dell'organizzazione.



da un'operazione nell'ambito della quale, il 26 gennaio 2018, il Centro Operativo DIA di Roma e militari dell'Arma dei Carabinieri hanno eseguito un provvedimento di confisca di beni, del valore di circa 100 milioni di euro, disposto dalla Sezione Misure di Prevenzione del Tribunale di Roma, nei confronti di 5 soggetti, residenti a Ladispoli (RM), ritenuti responsabili a vario titolo di far parte di un'associazione criminale dedicata all'usura ai danni di cittadini ed imprenditori locali in crisi economica, molti dei quali anche giocatori incalliti¹¹.

La criminalità organizzata calabrese

Oltre alle evidenze degli interessi delle cosche calabresi emerse nell'ambito della richiamata operazione "Imitation game", più di recente, il 9 aprile 2018, a Reggio Calabria, i Carabinieri, nell'ambito dell'operazione "Monopoli"¹² hanno eseguito il fermo, emesso dalla DDA di Reggio Calabria, nei confronti di 4 imprenditori contigui alle famiglie Tegano e Condello. Ai 4 sono stati contestati, a vario titolo, i reati di associazione di tipo mafioso, trasferimento fraudolento di valori, autoriciclaggio ed estorsione, con l'aggravante della modalità mafiosa. L'investigazione ha interessato la Capitale in quanto area di riciclaggio dei profitti derivanti anche dal settore del gioco illecito. Nell'ambito dell'operazione è stato eseguito, infatti, un sequestro preventivo d'urgenza su di un patrimonio del valore di 50 milioni di euro, costituito da società e beni immobili dislocati tra Reggio Calabria, Roma, Milano e Messina.

Nel ricostruire il processo di affermazione imprenditoriale delle cosche nel settore edile, in quello immobiliare ed in quello del gioco, l'indagine ha fatto luce su come gli indagati fossero riusciti a monopolizzare il settore del gioco su Reggio Calabria, i cui proventi, come detto, sono stati reinvestiti anche a Roma. Nel capoluogo reggino gli indagati controllavano una sala bingo, l'unica della città, per conto della famiglia Tegano e ai Condello.

Il 14 novembre 2018, la DIA e la Guardia di Finanza, a Reggio Calabria, Roma, Milano, Catanzaro, Palermo e Agrigento, nell'ambito dell'operazione "Galassia"¹³ hanno dato esecuzione al fermo nei confronti di 18 persone, con il contestuale sequestro di un ingente patrimonio composto da 15 società italiane e 23 estere – con sede in Austria, Malta, Romania, Svizzera ed Antille Olandesi (Couracao), operanti nel settore dei giochi e delle scommesse – 24 immobili, 7 automezzi, 33 siti nazionali e internazionali di *gambling on line* ed innumerevoli quote societarie e conti correnti nazionali ed esteri, per un valore complessivo stimato in oltre 723 milioni di euro. L'inchiesta ha confermato l'interesse nel settore della raccolta del gioco e delle scommesse da parte delle cosche Tegano, De Stefano, Piromalli, Pesce e Bellocchio. Anche in questo caso il territorio della

¹¹ Decreto n. 3/2016 MP emesso l'8 febbraio 2016 dal Tribunale di Roma - Sezioni Misure di prevenzione.

¹² P.p. n. 234/17 RGNR DDA Reggio Calabria.

¹³ P.p.n. 5585/2015 RGNR DDA Reggio Calabria.



Capitale è stato utilizzato dalle cosche come terminale per riciclare i capitali derivanti dalle scommesse illecite, acquisendo immobili e società con sede a Roma, attraverso prestanome.

La criminalità organizzata siciliana

I sodalizi mafiosi siciliani risultano da tempo interessati al settore del gioco illecito. Nel Lazio questi interessi si sono concretizzati in articolate operazioni di riciclaggio, come emerso in un'operazione conclusa a Palermo, nel luglio del 2017¹⁴, dalla Polizia di Stato e dalla Guardia di Finanza.

L'indagine ha colpito un gruppo criminale riconducibile al mandamento di Brancaccio che gestiva una serie di attività illecite, tra le quali anche il gioco clandestino, i cui proventi erano stati impiegati per creare e alimentare un gruppo di imprese ramificate sul territorio nazionale (35 aziende con sede in Sicilia, 15 in Toscana, 2 nel Lazio, in particolare nella provincia di Roma, e 2 in Puglia), operanti nel commercio di imballaggi industriali.

La criminalità organizzata lucana

Nel settore del gioco illegale sono emerse connessioni operative tra clan potentini e 'Ndrangheta del crotonese, nell'ambito dell'indagine "Ndrangames" che, nel marzo 2017, ha portato i Carabinieri ad arrestare un gruppo criminale che aveva agevolato la cosca Grande Aracri di Cutro (KR) ed il clan Martorano-Stefanutti nell'illecita raccolta delle scommesse on line e nella gestione di apparecchi da gioco tipo New slot e Totem, sprovvisti delle necessarie concessioni dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli.

I DATI DELLA GUARDIA DI FINANZA SUL GIOCO ILLEGALE E LE RISULTANZE DELL'AGENZIA DELLE DOGANE E DEI MONOPOLI

Gli interventi finalizzati al contrasto del gioco illegale e irregolare eseguiti dai competenti Reparti del Comando Regionale Lazio della Guardia di Finanza segnano un aumento nell'anno 2018, essendo passati da 315 nel 2017 a 566 nell'anno successivo.

Crescono le violazioni riscontrate passate da 123 nel 2017 a 165 nel 2018.

¹⁴ Il 19 luglio 2017, in Palermo e territorio nazionale, la Polizia di Stato e la Guardia di Finanza hanno dato esecuzione all'OCCC n. 12644/16 RGNR e n. 11424/16 RG GIP, emessa dal Tribunale di Palermo il precedente 17 luglio 2017. Il provvedimento ha interessato 40 soggetti, appartenenti o contigui al mandamento di Brancaccio (tra cui il capo del mandamento nonché della famiglia di Corso dei Mille), ritenuti responsabili, a vario titolo, di associazione di tipo mafioso, estorsioni, danneggiamenti, minaccia, furti e detenzione illegale di armi.



I dati relativi ai sequestri restituiscono, invece, un netto divario tra gli apparecchi da gioco sequestrati nel 2017 (139) e quelli oggetto di sequestro nel 2018 (14). Tuttavia, se nel 2017 il PREU “evaso” accertato risulta pari a zero, lo stesso ammonta a euro 71.385 nel 2018.

Sono in aumento i punti clandestini di raccolta scommesse oggetto di sequestro (passati da 11 nel 2017 a 25 nel 2018) mentre riguardo ai cosiddetti “Totem” non si registra alcuna misura cautelare per il 2018 (a fronte di 3 sequestri eseguiti nel 2017). Anche riguardo alla raccolta illegale delle scommesse, l’andamento relativo all’imposta unica “accertata”, risulta inverso a quello dei sequestri, evidenziando nel 2017 la somma di euro 34.450 a fronte di alcun importo per il 2018.

A completamento si richiama il “Libro Blu 2018” dell’Agenzia delle Dogane e dei Monopoli che nella sezione Giochi, relativamente ai controlli e accertamenti eseguiti nella Regione Lazio, indica un totale complessivo di 1.569 violazioni amministrative ed un’imposta accertata pari a euro 38.675.562 a fronte di 622 sanzioni irrogate.

Se l’imposta evasa riguarda il settore scommesse per euro 38.459.163 (con un residuo riferibile al segmento AWP di euro 216.399), le violazioni amministrative complessive accertate per le AWP sono pari a 281, rispetto alle 8 comminate nel segmento scommesse. Inferiore il divario delle violazioni penali, che sono 17 nell’area scommesse e 11 nell’area apparecchi da gioco.

Le aree dell’illecito attenzionate dall’ADM ricadono essenzialmente i seguenti comparti:

- il gioco fisico/on line, mediante i cosiddetti “Totem”;
- il gioco on line effettuato mediante i CTD (Centri Trasmissione Dati) o i PDR (punti di ricarica);
- l’alterazione degli apparecchi da divertimento (slot).

I controlli di ADM interessano, oltre ai concessionari, anche gli esercizi di gioco, il web e le apparecchiature o piattaforme di gioco (con il supporto di Sogei, partner tecnologico di ADM).

Con particolare riguardo agli esercizi di gioco, i controlli consistono in accertamenti condotti dal personale ADM sul territorio e sono indicati in costante aumento: nel 2017 l’attività di verifica ha riguardato più di 35.000 esercizi, oltre il 33% del totale, inclusi quelli in cui si effettua gioco senza autorizzazione.

L’attività finalizzata all’inibizione dei siti web irregolari registra, nell’arco di tempo dal 2006 al 2018, un totale di siti “oscurati” pari a 8.009, e nel 2018 se ne registrano 1.042, quasi il doppio di quelli del 2017.



Capitolo 8

CONVERSAZIONE CON STEFANO MUSOLINO, MAGISTRATO IMPEGNATO CONTRO IL GIOCO ILLEGALE

Il Sostituto procuratore della Direzione Distrettuale Antimafia di Reggio Calabria, Dottor Stefano Musolino, è componente del Comitato Scientifico dell'*Osservatorio Giochi legalità e patologie* dell'Eurispes. Ha portato a termine alcune delle più importanti indagini relativamente all'attività della criminalità organizzata nell'area del gioco.

Qui di seguito si riporta una conversazione appositamente registrata per la presente ricerca.

Dottor Musolino, la domanda può apparire ingenua: perché la criminalità organizzata è così fortemente interessata al business del gioco?

Credo sia un effetto delle restrizioni normative che regolano la gestione della raccolta pubblica di giochi e scommesse. La storia ci insegna che, ogni qual volta si inibisce la libera concorrenza in settori economici in cui esiste una forte domanda, per finalità di contenimento dei rischi impliciti alla somministrazione dei relativi beni o servizi, si genera sempre un circuito economico parallelo che tenta di soddisfare quella domanda, per di più a prezzi più contenuti, rispetto al mercato legale, eludendo l'imposizione fiscale. L'esempio storico viene dalla stagione del proibizionismo degli alcolici negli Stati Uniti, ma la dinamica tende a ripetersi in tutti i mercati, allorché lo Stato ritiene di dovere imporre speciali restrizioni, dazi o accise, al fine di monopolizzare – direttamente o indirettamente – ovvero di controllare l'offerta (in passato, ad esempio, la criminalità organizzata nazionale era impegnata nel contrabbando di tabacchi e del sale).

Nel caso di specie, inoltre, la creazione di circuiti illegali, paralleli a quelli legali non solo permette lauti guadagni, a fronte di modesti rischi sanzionatori, ma consente di sfruttare gli imponenti flussi finanziari, creati dalla gestione tipica dell'attività, per finalità di riciclaggio. I gestori dei sistemi di raccolta illecita di giochi e scommesse, poi, hanno bisogno – specie in alcuni territori nazionali – della criminalità organizzata per rendere più agevole e diffusa la commercializzazione del prodotto e garantirsi il rispetto delle obbligazioni economiche, nascenti dalla gestione dell'attività sul territorio.

Procuratore, da questo punto di vista va sottolineato che se gli italiani “giocano” 106 miliardi, come è avvenuto nel 2018, con una spesa di circa 19 miliardi, ci si trova di fronte ad un flusso economico veramente enorme e, dato



che la criminalità segue i flussi di danaro, non può che considerarlo un'area d'intervento privilegiata...

Ed infatti, bisogna prendere atto che sino a quando esisterà una domanda di gioco così elevata, ci sarà sempre un'offerta molto variegata che, a cagione dei vincoli normativi imposti al mercato, sarà in parte legale, in parte illegale.

Sulla base della sua esperienza professionale, la tipica cellula criminale, preferisce l'illegalità o l'infiltrazione nella filiera legale del gioco, nell'area "grigia" della galassia gioco?

Le indagini dimostrano come la scelta privilegiata sia quella del gioco illegale, perché sono maggiori i margini di profitto, ma anche perché nel sistema illegale la criminalità organizzata ha una maggiore possibilità di incidere sulle organizzazioni imprenditoriali che vi operano e che, di solito, sono poco strutturate e, perciò, più permeabili. Tuttavia, spesso la crescita dei fatturati aziendali è il frutto della contestuale gestione legale ed illegale della raccolta di puntate su giochi e scommesse da parte dell'impresa; sicché, quando un brand è cresciuto, grazie al supporto della criminalità organizzata, non è, poi, semplice epurare dall'operatività aziendale, le infiltrazioni mafiose. È anche vero che spesso l'aumento dei fatturati è un obiettivo perseguito a tutti i costi (e, perciò, anche accettando scabrosi compromessi), al fine di cedere, poi, l'azienda al miglior offerente (che si identifica spesso in fondi di investimenti stranieri, all'esito di superficiali *due diligence*; ma è noto che *pecunia non olet*).

In ogni caso, le indagini dimostrano che le infiltrazioni della criminalità organizzata si radicano, più spesso, nella porzione della struttura aziendale, dedicata alla commercializzazione del brand sul territorio.

Nel concreto dell'attività investigativa, risulta più difficile contrastare la piena illegalità o risulta più facile cercare il marcio nell'area del business legale?

Il settore illegale del mercato è più evanescente e poco strutturato, sicché le indagini sono molto più complesse. Il cosiddetto *total black* descrive l'operatività di quei brand che raccolgono puntate su giochi e scommesse, senza alcuna concessione – neanche straniera ovvero rilasciata da Stati meno sensibili alla cooperazione investigativa internazionale – restando ignoti ad ADM ed al Fisco. La possibilità di utilizzare da remoto i gestionali informatici dei palinsesti, collocati dall'estero, rende l'indagine molto complessa. Viceversa, l'eventuale illegalità che si annida negli operatori riconosciuti e noti ad ADM consente, molto più agevolmente, di individuare eventuali segmenti dell'organizzazione aziendale che dovessero operare con modalità illecite, perché vi è un modello normativo ed organizzativo di riferimento che funge da parametro di verifica. Tuttavia, non può essere taciuto come – troppo spesso – la progressione tecnologica dell'offerta (in



continua evoluzione), trovi impreparato il sistema di controllo e regolamentazione statale; sicché, non sempre vi sono chiare indicazioni normative o a proposito di cosa è lecito e cosa è illecito. Ed è evidente come queste incertezze possano scoraggiare gli investimenti nel mercato legale ed in generale costituiscano un pregiudizio per la trasparenza del sistema.

Procuratore, la casistica che lei sta illustrando e, per altro, le grandi inchieste che lei ha portato avanti, si riferiscono soprattutto al gioco online; è in questo comparto che si concentrano le maggiori attività criminali?

Assolutamente, anche perché tendenzialmente il sistema di raccolta fisica di giochi e scommesse è più facilmente controllabile, sicché è più agevole identificare e reprimere le sue deviazioni dal modello legale, sebbene dei margini di operatività illecita esistano e si annidino nelle pieghe delle restrizioni imposte dal sistema normativo. Ad esempio, a fronte dei limiti imposti al valore delle puntate, il gestore del punto di raccolta può scegliere di accettare la giocata, assumendo personalmente o con altri, il rischio economico del bookmaker, sfruttando l'allibramento ed il palinsesto, garantiti dal brand.

L'offerta online, invece, è strutturalmente più evanescente e meno controllabile.

In quest'ultimo sistema, poi, va registrata la presenza sempre più diffusa dei cosiddetti PVR (punti vendita ricarica) o dei cosiddetti Totem la cui proliferazione sul territorio (a fronte di un servizio che, se svolto solo nei limiti del perimetro legale, non giustificerebbe una così intensa diffusione), spesso, occulta fenomeni di intermediazione illecita nel rapporto tra giocatore e bookmaker (nazionale o internazionale), attraverso la raccolta fisica di giochi e scommesse.

Lei ritiene che i conti di gioco online, anche attraverso le modalità operative appena descritte, possano essere uno strumento per lavare danaro sporco?

È la mia opinione che trova conforto in puntuali riscontri investigativi.

I conti gioco sono strumenti, singolarmente considerati, capaci di generare anche grandi volumi di riciclaggio oppure questi livelli si raggiungono attraverso una proliferazione di piccole operazioni?

Nelle nostre indagini abbiamo scoperto evidenze di tutti e due i casi.

L'architettura informatica dei sistemi gestionali per la raccolta online, più diffusi in Italia, sono ancora strutturati e si sono sviluppati, secondo uno schema operativo, funzionale all'intermediazione illegale che rispondeva all'esigenza genetica dei bookmaker, volta ad eludere il sistema concessorio nazionale. Anche se questa esigenza è cessata, la struttura portante della predetta architettura informatica, è rimasta immutata ed è ispirata alla gestione di catene piramidali,



provvisori multilivello che compongono la rete commerciale; sicché, la possibilità di ricaricare conti di gioco, passa per l'alimentazione di un fido virtuale del singolo PVR o Totem, presso cui eseguirla. In sostanza, si registra un'intermediazione (legale) del punto di ricarica nel rapporto economico tra bookmaker e cliente-giocatore che può essere il preludio di un'analogha intermediazione (illegale) nel contratto di gioco e/o scommessa.

Inoltre, all'interno del citato sistema provvisoriale multilivello, le indagini hanno registrato l'abuso del sistema del cosiddetto "giroconto", attraverso il quale vengono accumulati compensi provvisori, poi trasferiti su conti di gioco, prelevati in contanti alla cassa; sicché, si registra la trasformazione di imponenti valori economici virtuali in carta moneta, con evidenti pericoli di riciclaggio ed elusione fiscale.

Altre indagini hanno, infine, dimostrato l'esistenza di conti di gioco intestati a persone, titolari di risorse economiche lecite, inadeguate rispetto ai volumi di gioco registrati.

Gli operatori dell'online legale, hanno strumenti atti a segnalare ciò che di irregolare avviene all'interno o intorno ai loro circuiti? E questo rappresenta uno strumento utile per gli inquirenti?

I gestori di attività online legali costituiscono i primi controllori della liceità del mercato e possono svolgere una significativa attività di supporto alla repressione dell'illegalità. Tuttavia, spesso prevale una solidarietà corporativa che – secondo me – non giova alla salute complessiva del settore. Ed è significativo di questo approccio culturale, registrare come, nei principali procedimenti penali, in materia di gestione illegale dell'offerta ed infiltrazione mafiosa, non si registri la costituzione di parte civile delle imprese legali che hanno subito la concorrenza sleale.

Procuratore, nella nostra conversazione stiamo parlando molto dell'online, e ciò è naturale anche visto l'aumento dei suoi volumi che ormai superano i 30 miliardi, ovvero un terzo dell'intero volume del gioco pubblico, senza considerare l'area del gioco online illegale. L'attenzione pubblica, gli allarmi sulle dipendenze da gioco, però si concentrano soprattutto sul gioco fisico, anzi quasi esclusivamente sul gioco attraverso apparecchi. E gli strumenti che vengono proposti a livello di legislazioni regionali e di regolamenti comunali (distanziometro, compressione degli orari) non interferiscono minimamente né sull'online né sull'area dell'illegalità. Come giudica questi atteggiamenti?

La ritengo una ipocrisia sociale. Di fronte al problema connesso all'eccesso di domanda nel settore economico non si cerca di individuare ed affrontarne le ragioni, ma piuttosto di contenerla, con metodi palliativi (distanze, orari, individuazione di luoghi cosiddetti sensibili), rivelatisi poco efficaci, perché



incapaci di alcun autentico effetto contenitivo delle ludopatie, ma anche di costituire deterrenti rispetto all'accesso al gioco dei minori. Insomma, non si tratta di strumenti utili a risolvere i problemi, ma, piuttosto, necessari a tacitare la coscienza istituzionale, senza turbare i flussi erariali.

Procuratore, a proposito del distanziometro, l'Eurispes ha dimostrato attraverso la mappatura di alcune città come Torino e Roma, che questo strumento esclude o escluderebbe, una volta applicato, totalmente l'offerta del gioco pubblico e, quindi, legale dai territori. Dismettendo la toga del magistrato che applica le leggi, quali che esse siano, da cittadino e da conoscitore della galassia gioco, cosa pensa di questi provvedimenti?

Lo ripeto, li giudico restrizioni poco efficaci che rispondono alla necessità di dotarsi di strumenti normativi, attraverso cui occultare, ipocritamente, i reali problemi che stanno a fondamento dell'impressionante crescita della domanda che caratterizza questo settore economico. Credo, piuttosto, che dovrebbero essere indagate ed affrontate le ragioni del disagio sociale ed economico che giustificano la richiesta sempre più variegata ed ampia di strumenti di gioco e di scommesse, ampliando gli spazi d'infiltrazione nel settore delle organizzazioni criminali. A me pare che solo intervenendo sulle ragioni che stanno a fondamento dell'anomala crescita della domanda di giochi e scommesse, insieme ad una chiara regolamentazione del sistema che offra spazi fisiologici allo sviluppo dell'offerta da parte dei bookmaker, si possano risolvere le molte criticità che caratterizzano il settore.



Capitolo 9

IL SISTEMA CONCESSIONARIO PER LA GESTIONE DEL GIOCO PUBBLICO. UNO SGUARDO RETROSPETTIVO E UN CHIARIMENTO TERMINOLOGICO

Considerato il clima troppo spesso nebuloso che caratterizza l'approccio alla galassia gioco, anche dal punto di vista terminologico e con evidenti e perniciosi riflessi in chiave comunicativa, si ritiene utile soffermarsi brevemente sulla ricostruzione della genesi del gioco pubblico.

I giochi con vincita in denaro gestiti dallo Stato, disciplinati da una stringente e rigorosa normativa settoriale, sono definiti "pubblici" perché afferenti allo Stato, coperti da riserva statale come da previsione di un decreto legislativo risalente al 1948. Il fatto che nella variegata rosa dei giochi pubblici, alcuni presentino caratteristiche tali da avvicinarli al "gioco d'azzardo", per come definito dal Codice penale (art. 721), risiede in ragioni storiche, per cui alcuni giochi un tempo vietati sono stati successivamente regolamentati per motivata scelta politica. Al contrario, tutti i giochi con vincita in denaro che non sono autorizzati dallo Stato sono vietati, ed il loro esercizio e la partecipazione agli stessi integrano un reato.

Da ciò deriva che nel nostro ordinamento giuridico, tecnicamente, il "gioco d'azzardo" è solo quello previsto dal Codice penale del 1930 che, in particolare, punisce sia chi organizza sia chi partecipa ai giochi d'azzardo (quindi i giocatori stessi).

Il legislatore del 1930 non si preoccupò tanto della sua pericolosità sociale o morale, ma dell'ambiente che può crearsi intorno al gioco, di quell'insieme di situazioni ed interessi che possono tentare di sfruttare la passione che altri hanno per il gioco e trarre vantaggi disonesti. Il primo interesse pubblico storicamente tutelato dallo Stato in materia di gioco d'azzardo è stato, quindi, l'ordine pubblico.

Vale la pena ricordare che i giochi d'azzardo – ripetiamo diversi da quelli autorizzati e controllati dallo Stato – secondo la definizione del Codice penale, sono quelli nei quali ricorre il fine di lucro (elemento psicologico: si gioca per vincere una somma di denaro o un altro vantaggio economicamente apprezzabile) e la vincita o la perdita è interamente o quasi interamente aleatoria, vale a dire che dipende interamente o quasi dalla sorte (il caso) (elemento oggettivo del reato che attiene alle modalità del gioco).

Venendo ad esemplificare alcuni casi concreti, è punito per attività di gioco d'azzardo chi gestisce una bisca clandestina, chi raccoglie e gestisce scommesse sulle corse dei cavalli fuori o all'interno degli ippodromi, chi installa all'interno di un bar una macchinetta tipo slot machine che non rispetta le prescrizioni di legge e che consente giochi come videopoker.



Basta leggere le conclusioni della voluminosa indagine conoscitiva della Sesta Commissione Permanente del Senato sul settore dei giochi e delle scommesse pubblicata nel 2003, già richiamata nel presente studio¹⁵, per comprendere le ragioni che hanno portato alla decisione politica di legalizzare il gioco tramite apparecchi e congegni automatici, subordinatamente al rispetto di determinati parametri e requisiti tecnici.

È così che le slot machine autorizzate hanno sostituito i videopoker illegali diffusamente presenti su tutto il territorio nazionale.

Riprendendo le analisi contenute nella citata Relazione della Commissione del 2003, con riguardo al settore degli apparecchi da gioco, essa – che ha rappresentato la base della successiva regolamentazione – evidenziava «che finché non ci sarà uno strumento legale che fissi requisiti misurabili ed a priori, i quali stabiliscano senza possibilità di dubbio alcuno la legalità o meno degli apparecchi, non sarà mai possibile combattere con efficacia gli elementi devianti del sistema». Inoltre, la mancanza nell'ordinamento italiano di una normativa che «disciplini compiutamente anche negli aspetti applicativi, la materia dell'intrattenimento automatico costituisce un elemento importante alla luce del quale leggere la dinamica dello sviluppo che il settore ha avuto negli ultimi anni».

La situazione di sostanziale incertezza del diritto si era riflessa nel comportamento del pubblico dei consumatori ed aveva dato vita ad uno scenario composito e confuso, nel quale «(...) allo Stato è di fatto sfuggito il controllo della legalità».

Al di là dell'evidente e per certi aspetti preoccupante attualità delle richiamate conclusioni dell'indagine del 2003, sono queste le premesse che hanno creato le basi per la nascita della gestione pubblica anche del settore degli apparecchi da intrattenimento, che si è unito alla rosa dei giochi composta dal lotto, dai concorsi pronostici, dai giochi numerici a totalizzatore, dalle scommesse e dal bingo.

DISTINGUERE IL GIOCO LEGALE DAL GIOCO ILLEGALE

Se la decisione di legalizzare gli apparecchi da gioco e le scommesse sportive è stata indiscutibilmente legata all'esigenza di emersione dei diffusi fenomeni illegali (videopoker e toto nero), al fine di tutelare in primis l'utenza, ma anche di creare le basi di quella che diventerà un'importantissima voce di entrata erariale, va preso atto che oggi, per giudizio unanime dei diversi livelli istituzionali, della società civile e degli stessi operatori del comparto del gioco pubblico, l'offerta va significativamente riqualificata e ridotta, alla luce dell'allarme sociale connesso allo sviluppo dei fenomeni di dipendenza patologica.

Ma anche in questa ottica, è importante rigettare i tentativi di offuscare il necessario e fondamentale distinguo tra ciò che è legale e ciò che tale non è, che

¹⁵ Vedi Introduzione, pag. 6.



hanno l'obiettivo di creare intorno al gioco un'aurea comunque negativa. Come confermano tutti gli studi e le relazioni delle autorità deputate che è stato possibile esaminare, la criminalità organizzata da svariati anni penetra nell'economia legale a tutti i livelli. Ipotizzare o pretendere che i tentativi di infiltrazione non si indirizzino anche al settore legale dei giochi e delle scommesse sarebbe ingenuo e frutto di un'analisi preconcepita che non può essere accettata.

Dall'esame attento delle risultanze giudiziarie e investigative già riportate, dalle analisi della Direzione Nazionale Antimafia, della Direzione Investigativa Antimafia, dell'Unità di Informazione Finanziaria e della Guardia di Finanza, emergono i segmenti di maggior interesse per la criminalità e le modalità attraverso le quali essa opera per conseguire profitti illeciti e per riciclare il denaro di provenienza illecita.

In particolare, dal monitoraggio delle più recenti pronunce della Corte di Cassazione, si delinea un quadro che vede al centro degli interessi criminali nel nostro Paese il segmento delle scommesse raccolte senza i titoli abilitativi richiesti. Si tratta, pertanto, di canali di raccolta geneticamente illegali, congegnati per offrire agli utenti italiani scommesse più allettanti di quelle offerte dal canale autorizzato dei concessionari dei Monopoli di Stato, in virtù delle condizioni più vantaggiose consentite da sistemi esteri a fiscalità agevolata. Tutti i volumi di denaro frutto della raccolta delle scommesse illecite si sottraggono ad ogni forma di controllo e di prescrizione, sia a fini fiscali che di antiriciclaggio. Si tratta, pertanto, di un'attività illegale (che realizza una sorta di fusione tra raccolta "fisica" di scommesse e gestione "on line" transfrontaliera) che si traduce in una concorrenza sleale in danno dell'intero sistema concessorio.

Il Presidente dell'Autorità nazionale anticorruzione, Raffaele Cantone, audito in Commissione Antimafia il 26 giugno 2019, dopo aver citato un caso specifico concernente una società concessionaria per gli apparecchi da gioco risultata collegata agli ambienti malavitosi siciliani, e le difficoltà riscontrate per pervenire alla revoca della concessione, ha precisato che «i grandi concessionari sono pochi e teoricamente sono controllabili» mentre i punti scommesse sul territorio «vengono aperti come se fossero normali negozi» e per loro «non è prevista l'interdittiva antimafia. In certi comuni ci sono più punti scommesse che chiese o salumerie. Bisognerebbe chiedersi chi c'è dietro questi punti e, in certe realtà, c'è sicuramente la criminalità organizzata».

Raffaele Cantone ha, quindi, precisato che occorre concentrarsi sul meccanismo "a valle". Invero, in materia di esercizi che offrono scommesse, tutte le concessioni esistenti ed attive sul territorio sono state concesse previo esperimento di Gare Pubbliche d'appalto in ossequio alla normativa nazionale ed europea. Le concessioni si trovano, allo stato, in regime di proroga giacché il nuovo bando di gara previsto dalla Legge di Stabilità per il 2016 non ha ancora visto la luce.

I predetti esercizi (i cui gestori, ripetiamo, sono titolari di licenza di pubblica sicurezza ex art. 88 del Tulpas con tutte le conseguenze in termini di periodici e



costanti controlli sui carichi pendenti ed il casellario giudiziale) sono un numero chiuso e definito e non possono essere aperti a piacimento da chicchessia. Diversi sono, invece, i negozi di scommesse non autorizzati dai Monopoli di Stato (quali quelli interessati da tutte le più recenti operazioni di polizia giudiziaria) che aprono quando vogliono, dove vogliono, in spregio ad ogni normativa sia nazionale sia locale (incluso il “distanziometro” e le restrizioni orarie).

La complessità della materia rende arduo, quindi, il compito delle stesse Istituzioni e delle Autorità preposte al contrasto dell’illegalità, le quali faticano talora ad individuare, con un adeguato livello di certezza, cosa sia legale e cosa invece non lo sia¹⁶. Ciò si riflette inevitabilmente anche nella comunicazione mediatica e nell’opinione pubblica, che difficilmente sono in grado di distinguere il gioco legale da quello illegale.

IL SISTEMA CONCESSORIO

Lo Stato non ha mai esercitato direttamente la riserva in materia di giochi, ma delegato soggetti privati appositamente selezionati attraverso Gare Pubbliche d’Appalto.

Il sistema concessorio per la gestione del gioco pubblico ha ripetutamente superato il vaglio di legittimità in sede eurocomunitaria, in quanto, pur apportando significative limitazioni alla libera attività di impresa, persegue la finalità di prevenzione della degenerazione criminale e la tutela delle fasce deboli della popolazione contro i rischi connessi alla dipendenza da gioco.

La preminenza degli interessi pubblici tutelati in siffatto settore è stata evidenziata dalle Supreme Corti anche rimarcando la legittimità degli interventi legislativi modificativi delle condizioni iniziali di esercizio dell’attività di impresa, cristallizzate negli atti di convenzione stipulati dai concessionari con l’amministrazione pubblica (Monopoli di Stato).¹⁷ L’atto convenzionale rappresenta il compendio di requisiti, prescrizioni, garanzie e sanzioni cui soggiace l’attività del concessionario dello Stato e fotografa il perimetro di un’attività di impresa particolarmente regolamentata e limitata.

¹⁶ Si veda, in proposito, C. Sambaldi - A. Strata, *Giochi e scommesse, i confini tra legale e illegale*, Lex Giochi, 2015.

¹⁷ Nella sentenza n. 56 del 31 marzo 2015, la Corte Costituzionale ha rilevato che la posizione giuridica che dà luogo a un ragionevole affidamento nella permanenza, nel tempo, di un determinato assetto regolatorio, deve risultare “adeguatamente consolidata” e, in ogni caso, non può andare esente da interventi normativi, diretti ad incidere peggiorativamente sulla stessa, in presenza di interessi pubblici sopravvenuti. L’unico limite che incombe, rispetto ai suddetti interventi peggiorativi, è costituito dalla proporzionalità dell’incisione rispetto agli obiettivi di interesse pubblico perseguiti. Vertendosi nell’ambito dei rapporti di concessioni di servizio pubblico, la possibilità di un intervento pubblico, modificativo delle condizioni originarie, è da considerare, in qualche modo, connaturata al rapporto, fin dal suo instaurarsi, vi è più, in siffatto delicato ambito – quello dei giochi pubblici – rispetto al quale si pone l’esigenza di garantire un livello di tutela dei consumatori particolarmente elevato e di padroneggiare i rischi connessi a questo settore (prevenzione della degenerazione criminale).



In primis, l'affidamento della concessione è subordinato all'integrale ed assoluto rispetto della vigente normativa antimafia. In particolare, il concessionario deve produrre con frequenza annuale la documentazione necessaria affinché ADM possa inoltrare l'informazione antimafia ai competenti Uffici Territoriali del Governo.

La convenzione di concessione determina anche il contenuto minimo dei rapporti contrattuali che il concessionario instaura con i soggetti terzi abilitati e fornitori di prodotti e servizi strumentali allo svolgimento dell'attività (iscritti al Registro Unico RIES). Tutte le prescrizioni, la cui *ratio* risiede nell'esigenza di garantire uno svolgimento corretto e conforme alla stringente normativa vigente in materia, plasmano così ogni segmento in cui si articola la filiera del gioco pubblico.

La violazione delle clausole convenzionali determina l'applicazione di sanzioni, di penali e l'avvio dell'iter per la decadenza dalla concessione da parte dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli di Stato.

Gli operatori del gioco pubblico che operano nell'ambito del sistema concessorio, pur essendo imprese private, ricoprono funzioni pubblicistiche, con ogni relativa conseguenza di legge per le eventuali violazioni commesse.

Tutte le procedure di assegnazione delle concessioni in materia di gioco con vincita in denaro soggiacciono al nuovo Codice degli Appalti, come recentemente ricordato dal Consiglio di Stato chiamato ad esprimere parere preventivo rispetto al Bando di Gara per la raccolta delle scommesse sportive e non, in rete fisica¹⁸.

Il Rendiconto Generale dello Stato 2018 della Corte dei Conti, trasmesso il 26 giugno 2019 alle presidenze di Camera e Senato, conclude la sezione dedicata ai "proventi da giochi" con una sorta di bilancio costi/benefici del sistema di gestione del comparto fondato sulle concessioni.

Si trascrive integralmente il seguente passaggio della relazione: «Il modello italiano di esercizio del gioco pubblico con vincite in denaro si basa, da un lato, sulla riserva a favore dello Stato in materia di giochi e scommesse e, dall'altro, sulla concessione di servizio, mediante la quale l'Amministrazione affida, nel rispetto della normativa comunitaria, l'esercizio del gioco a un soggetto privato, prescelto sulla base di selezioni ad evidenza pubblica, ampliando la sfera giuridica del destinatario e mantenendo sull'attività idonei e stringenti poteri di controllo. L'istituto della concessione consente, sul piano organizzativo, di attuare una forma di partenariato con i privati nella gestione dei servizi e, nello stesso tempo, di contenere e ridurre i costi. Mediante la collaborazione con i soggetti privati, infatti, si perseguono le finalità istituzionali volte all'affermazione del gioco legale su quello illegale e al rigoroso controllo dell'Amministrazione a garanzia dell'ordine pubblico e della sicurezza, trasferendo al concessionario il cd. "rischio operativo" (rischio economico) connesso alla organizzazione della raccolta del gioco affidato in concessione».

¹⁸ Consiglio di Stato, Sezione Consultiva Atti normativi, parere n. 1057 del 4 aprile 2019.



STRUMENTI DI CONTRASTO DELL'INFILTRAZIONE CRIMINALE

Abbiamo visto come il settore del gioco pubblico sia ritenuto appetibile dalle organizzazioni mafiose, quale contesto per riciclare capitali di provenienza illecita, e occasione per operare “imprenditorialmente”, traendo ulteriori guadagni.

È sulla base di questa analisi che il legislatore nazionale, anche su impulso delle Istituzioni europee, è intervenuto negli ultimi anni per rafforzare gli strumenti di prevenzione e di contrasto, introducendo nuovi e pregnanti requisiti di onorabilità e trasparenza degli operatori di gioco pubblico relativamente alle gare d'appalto per l'assegnazione delle concessioni, nonché implementando le prescrizioni in materia di antiriciclaggio.

La normativa ha finito per assumere uno spiccato carattere di specialità rispetto agli altri settori economici regolati dal nostro ordinamento giuridico, con l'intento di aumentare la trasparenza anche nei riguardi di quelle figure che influiscono concretamente sull'andamento operativo e sugli assetti dell'impresa concessionaria di giochi pubblici.

Riservando l'attività in concessione a soggetti caratterizzati da onorabilità, solidità economico-finanziaria ed esperienza tecnico-organizzativa, lo Stato persegue lo scopo di prevenire l'esercizio delle attività di gioco per fini criminali o fraudolenti.

A titolo esemplificativo, la normativa vigente prescrive che la documentazione antimafia (di cui all'art. 2, comma 3, lett. B), DPR 3 giugno 1998 n. 252), relativa alle imprese concessionarie del gioco pubblico, debba essere riferita non soltanto al «legale rappresentante e agli eventuali altri componenti dell'organo di amministrazione, nonché a ciascuno dei consorziati che nei consorzi e nelle società consortili detenga una partecipazione superiore al 10 per cento, ed ai soci o consorziati per conto dei quali le società consortili o i consorzi operino in modo esclusivo nei confronti della pubblica amministrazione», ma anche “ai soci persone fisiche che detengono, anche indirettamente, una partecipazione al capitale od al patrimonio, superiore al 2 per cento, nonché ai direttori generali e ai soggetti responsabili delle sedi secondarie o delle stabili organizzazioni in Italia di soggetti non residenti” e “nell'ipotesi in cui i soci persone fisiche detengano la partecipazione superiore alla predetta soglia mediante altre società di capitali, la documentazione deve riferirsi anche al legale rappresentante e agli eventuali componenti dell'organo di amministrazione della società socia, alle persone fisiche che, direttamente o indirettamente, controllano



tale società, nonché ai direttori generali e ai soggetti delle sedi secondarie o delle stabili organizzazioni in Italia di soggetti non residenti»¹⁹

La titolarità e/o la conduzione di esercizi commerciali, locali o altri spazi all'interno dei quali sia offerto gioco pubblico, è preclusa alle persone fisiche nei cui confronti sussistono le situazioni ostative, ovvero le controindicazioni antimafia previste dall'art. 10 legge 31 maggio 1965 n. 575 e dall'art. 10 DPR n. 252 del 1998.²⁰

Anche sul fronte dell'antiriciclaggio, il legislatore nazionale, recependo la normativa eurounitaria, ha reso più rigorose e stringenti le prescrizioni imposte ai concessionari pubblici, imponendo procedure e sistemi di controllo per la mitigazione e la gestione dei rischi. Infatti, i concessionari di gioco, oltre all'obbligo di segnalazione delle operazioni sospette sono tenuti, a seguito del recepimento della Direttiva Ue 2015/849, ad adottare procedure e sistemi di controllo adeguati a mitigare e gestire i rischi cui sono esposti i distributori ed esercenti, a qualsiasi titolo contrattualizzati, di cui i medesimi concessionari si avvalgono per l'offerta di servizi di gioco²¹.

Lo scopo è quello di verificare la permanenza dei requisiti reputazionali in capo a distributori ed esercenti idonei a garantire la legalità e correttezza dei loro comportamenti. A tal fine i predetti sono tenuti ad adottare procedure di monitoraggio delle operazioni di gioco e delle possibili anomalie dettagliatamente descritte²².

Come previsto dalla nuova normativa, l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, nel febbraio 2019 ha pubblicato le linee guida ad ausilio dei concessionari di gioco in materia di antiriciclaggio e per la mitigazione del rischio, dettagliando e differenziando gli indirizzi per i singoli settori di gioco in ragione della specificità di ciascuno (determinazione n. 0027571/RU/ del 15/02/2019).

Anche la Relazione della DNA per l'anno 2017, ha evidenziato le modifiche apportate alla normativa del 2007 dal D.lgs n. 90/2017, finalizzate a migliorare il contrasto all'anonimato del giocatore, come in parte esistente nelle transazioni della cosiddetta rete fisica, individuando direttamente in capo ai distributori ed esercenti, attraverso i quali i concessionari offrono servizio di gioco pubblico, obblighi di adeguata verifica della clientela e di conservazione dei dati. In tutti i casi in cui il valore nominale del ticket sia pari o superiore a 500 euro, scatta l'obbligo di verifica del richiedente l'operazione o del possessore del titolo.

Va, tuttavia, segnalato che la Commissione Europea, con lettera di costituzione in mora del 7 marzo 2019, ha avviato una procedura di infrazione a carico dello Stato Italiano con riguardo proprio all'attuazione della direttiva Ue 2015/849. La Commissione ha ritenuto, in sostanza, che le misure comunicate

¹⁹ Art. 24 D.L. n. 98/2011 conv. nella L. n. 111/2011 "Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria". I commi da 24 a 28 fissano i requisiti di onorabilità e trasparenza degli operatori di gioco pubblico.

²⁰ Cfr. Comma 28 art. 24 DL. 98/2011 cit.

²¹ D.l.gs. n. 90/2017 che ha modificato il D.lgs. N. 231/2007.

²² cfr. art. 52 D.lgs. n. 90/2017).



dalla Repubblica Italiana per l'attuazione della normativa europea (il decreto legislativo 25 maggio 2017 n. 90), non costituiscano recepimento completo della citata direttiva. In particolare, la Commissione ha rilevato, riguardo al settore dei giochi, «la mancata attuazione dell'art. 47 comma 2 della direttiva il quale fa obbligo agli Stati membri di prevedere requisiti di professionalità e onorabilità in capo agli esponenti e ai titolari effettivi di prestatori di servizi di cambio, monete elettroniche, gioco d'azzardo et similia».

Il Governo ha replicato che «tali requisiti sono già previsti a livello di normativa primaria in altri testi», senza, tuttavia, indicare nel dettaglio quali essi siano e, quindi, mantenendo un profilo “nebuloso”. Ciò, se da un lato non contribuisce al buon esito della procedura di infrazione, dall'altro alimenta una campagna di comunicazione “alterata” che disegna il comparto del gioco pubblico come settore esente da controlli e strumenti di prevenzione dei tentativi di infiltrazione criminale.

Nel Rapporto Annuale dell'Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia di Banca d'Italia, per il 2018 (maggio 2019), è indicato un nuovo segno positivo dell'andamento complessivo del flusso segnaletico delle operazioni sospette (così dette SOS), proprio grazie all'accresciuto contributo di operatori del comparto dei giochi pubblici (+94,9%). Il flusso segnaletico dei prestatori di servizi di gioco, già in aumento nel 2017, è infatti quasi raddoppiato passando da 2.600 a 5.067 SOS con il contributo più significativo del segmento dell'offerta di giochi online (4.552 segnalazioni a fronte delle 2.292 del 2017).

Il Rapporto restituisce anche gli esiti del primo ciclo di interventi ispettivi a carattere generale presso i principali concessionari del comparto, evidenziando come «la funzione antiriciclaggio, in un settore particolarmente a rischio di infiltrazione di fondi di provenienza illecita, sia spesso accentrata e sottodimensionata, dotata di inadeguati strumenti di monitoraggio e controllo delle reti distributive. Tra le principali criticità è emerso il mancato approfondimento delle informazioni sul profilo soggettivo dei clienti e/o dei soggetti convenzionati, soprattutto con riferimento alla rilevazione di commistioni tra i responsabili dei punti operativi e le attività transitate presso i punti medesimi».

Nel Rapporto si legge inoltre che «in esito agli accertamenti ispettivi, la UIF ha provveduto a trasmettere informative alle autorità di vigilanza e controllo sui profili di rispettiva competenza, nonché all'Autorità giudiziaria su fatti di possibile rilievo penale. I soggetti ispezionati sono stati interessati sulle carenze rilevate e sollecitati ad apportare le necessarie misure correttive. Sono state, inoltre, avviate iniziative a fini sanzionatori in merito alle violazioni di natura amministrativa nelle materie di competenza».

Se da un lato, quindi, il sistema antiriciclaggio nel settore dei giochi pubblici ha registrato un positivo riscontro applicativo da parte degli operatori interessati, evidenziando criticità e margini migliorativi che devono passare al vaglio del legislatore, dall'altro il patrimonio informativo e conoscitivo via via accumulato



in applicazione degli obblighi di legge, rappresenta un valore aggiunto nella lotta ai fenomeni criminosi.

TRASPARENZA DEGLI OPERATORI DI GIOCO (ELENCO RIES E INTERDITTIVE ANTIMAFIA)

Per completezza occorre richiamare gli strumenti contemplati dalla normativa vigente, che si prefiggono di garantire l'identificazione e qualificazione degli operatori del settore.

A partire dal 1° gennaio 2011 è stato istituito un elenco unico a livello nazionale, l'iscrizione al quale costituisce titolo abilitativo per i soggetti che svolgono le attività in materia di apparecchi da intrattenimento in relazione alle relative attività esercitate²³. Si tratta di un elenco pubblico, reperibile sul sito istituzionale dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli che concerne, sostanzialmente, tutti i soggetti operanti nella filiera del segmento degli apparecchi da gioco di cui all'art. 110, comma 6, lettere a) e b) del TULPS e successive modificazioni.

Per ottenere l'iscrizione al registro (RIES) occorre compilare un apposito modulo dichiarando, in regime di autocertificazione (ai sensi del Dpr n. 445/2000), il possesso di:

- a) licenza di cui all'art. 86 o 88 del Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza e successive modificazioni;
- b) comunicazione antimafia prevista dal D.Lgs. 6 settembre 2011 n. 159;
- c) quietanza che attesti il versamento della somma di euro 150,00.

Per quanto rileva ai fini della presente analisi, la validità temporale della certificazione antimafia deve sempre coprire l'intero periodo di iscrizione ed il soggetto richiedente è tenuto ad aggiornare tempestivamente le informazioni fornite in autocertificazione all'atto dell'iscrizione, comunicando le modifiche in modalità telematica all'Ufficio dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli – area monopoli – competente per territorio (art. 4 decreto direttoriale AAMS, 9 settembre 2011 n. 2011/31857/giochi/Adi, come modificato dal decreto ADM, 22 dicembre 2014 n. 104077).

Per mantenere l'iscrizione per ciascun anno, i soggetti interessati devono presentare istanza di rinnovo corredata dall'autocertificazione in merito alla sussistenza di tutti i requisiti suddetti, ed in caso di mancato rinnovo dell'iscrizione, scaduto il termine previsto, l'Ufficio dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli territorialmente competente determina la cancellazione dal registro.

La verifica sull'effettiva sussistenza dei requisiti dei soggetti iscritti e pubblicati nell'elenco avviene con le modalità in uso agli Uffici dei Monopoli, nel

²³ Art. 1, comma 533, legge n. 266/2005, come sostituito dall'art. 1, comma 82, della legge 13/12/2010 n. 220.



rispetto degli obiettivi di risultato di volta in volta assegnati dalla Direzione Generale. In caso di esito negativo dei controlli, gli Uffici danno avvio alle procedure finalizzate all'eventuale cancellazione dall'elenco, dandone comunicazione all'interessato.

Ne deriva che, nell'ambito delle attività di verifica, l'Ufficio Monopoli può richiedere alla competente Prefettura comunicazioni antimafia cui seguono accertamenti effettuati tramite la Banca dati nazionale unica della documentazione antimafia (di cui agli artt. 96 e ss. Del D.lgs. n. 159 del 2011). Ne scaturisce una comunicazione che può essere liberatoria, se non sussistono le previste cause ostative, ovvero un'informazione interdittiva qualora sussistano, al contrario, motivi ostativi.

La consolidata giurisprudenza amministrativa ha avuto modo di ribadire, anche di recente, la natura e la finalità dell'informativa antimafia che è un istituto a carattere anticipatorio volto a prevenire un pericolo grave per l'ordine pubblico economico, la concorrenza e il buon andamento dell'amministrazione²⁴. Il Prefetto territorialmente competente ad adottare le informative è tenuto a compiere, nell'esercizio di un potere discrezionale sempre sindacabile dal giudice, una valutazione complessiva e non atomistica di quei fatti gravi, precisi e concordanti che, alla stregua della regola causale del "più probabile che non", facciano emergere la permeabilità di un'impresa e il suo potenziale condizionamento da parte della criminalità organizzata²⁵. Va evidenziato che, proprio in considerazione del carattere pervasivo e multiforme del fenomeno mafioso, la valutazione del Prefetto non è circoscritta alle circostanze tipizzate dal legislatore, ma evolve in relazione alle numerose fattispecie elaborate dalla giurisprudenza. Ne deriva un catalogo di elementi sintomatici dell'inquinamento mafioso aperto e in continua evoluzione.

Tra le circostanze sintomatiche la giurisprudenza amministrativa annovera, tra le altre, i legami di parentela tra i vertici delle imprese e soggetti appartenenti ad organizzazioni mafiose. Il condizionamento che può derivare da tali rapporti non si fonda sulla considerazione che «il parente di un mafioso sia anch'egli mafioso», valutazione che si porrebbe senz'altro in contrasto con principi ricavabili dalla Costituzione, ma sul fatto che la «complessa organizzazione della mafia ha una struttura clanica, si fonda e si articola, a livello parcellare, sul nucleo fondante della "famiglia" sicché in una "famiglia" mafiosa anche il soggetto che non sia attinto da pregiudizio mafioso può subire, nolente, l'influenza del "capofamiglia" e dell'associazione».

La funzione preventiva e anticipatoria delle informazioni antimafia, impone all'ordinamento di reagire nei confronti di un imprenditore che abbia, volente o nolente, legami con la criminalità organizzata e si ponga «su una pericolosa linea

²⁴ Cfr. *ex multis* Cons. Stato, sez III, 3 maggio 2016 n. 1743; Cons. Stato, sez III, 12 settembre 2017 n. 4295, Cons. Stato, sez III, 22 febbraio 2018 n. 1109.

²⁵ Cfr. *ex multis* Cons. Stato, sez III, 7 ottobre 2015 n. 4657; Cons. Stato, sez III, 3 maggio 2016 n. 1743; Cons. Stato, sez III, 9 febbraio 2017 n. 565.



di confine tra legalità e illegalità (che lo Stato deve invece demarcare e difendere ad ogni costo)»²⁶. Con riguardo all'ampiezza e per certi aspetti indeterminatezza del potere discrezionale conferito al Prefetto, anche all'indomani della nota pronuncia della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo del 23 febbraio 2017²⁷ è stato stigmatizzato come «la funzione di “frontiera avanzata” svolta dall'informazione antimafia nel continuo confronto tra Stato e anti-Stato impone, a servizio delle Prefetture, un uso di strumenti, accertamenti, collegamenti, risultanze, necessariamente anche atipici come atipica, del resto, è la capacità, da parte delle mafie, di perseguire i propri fini»²⁸. Alla luce della natura propria dell'informativa antimafia, si ricava l'ampiezza del controllo cui soggiacciono gli iscritti all'elenco RIES che svolgono le attività in materia di apparecchi da intrattenimento.

I soggetti che, pur non essendo iscritti nel predetto elenco, sono titolari di licenza di pubblica sicurezza ai sensi dell'art. 88 del TULPS (in quanto concessionari o incaricati per la raccolta delle scommesse e per l'esercizio di sale Bingo), sono assoggettati ai controlli periodici previsti dal Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza (carichi pendenti, casellario giudiziale, informative acquisite dalla Questura competente al rilascio della licenza), dovendo conservare in modo continuativo i necessari requisiti soggettivi di incensuratezza²⁹. In particolare, il Giudice Amministrativo ha avuto modo di affermare che l'attività di esercizio delle scommesse deve essere esente da qualsivoglia “macchia” e ragionevole sospetto (Cons. Stato, 8 maggio 2019, n. 2998).

Mentre il presente studio è in fase di ultimazione, tra le misure previste nella bozza di decreto fiscale per il 2020 è previsto, con decorrenza dal primo gennaio 2020, l'obbligo di iscrizione nel Registro Unico per ogni soggetto che intenda operare nel mercato dei giochi e delle scommesse, inclusi i titolari dei punti vendita e ricarica di conti di gioco contrattualmente legati ai concessionari per la raccolta a distanza (*online*), attraverso la sostanziale estensione a tutti gli operatori del mercato, dell'obbligo già previsto per legge per chi svolge attività nella filiera degli apparecchi da gioco di cui all'art. 110 comma 6 TULPS. Ne deriverebbe l'auspicabile assoggettamento alle prescrizioni del Codice Antimafia di tutti gli operatori ai vari livelli della filiera.

A conclusione di questa sezione, si ritiene di poter evidenziare che il contrasto al disturbo da gioco d'azzardo possa passare anche dalla valorizzazione delle

²⁶ Cfr. Cons. Stato, sez III, 3 maggio 2016 n. 1743 cit. e n. 4295/2017 cit., negando, di conseguenza, a tale impresa “dignità e statuto di operatori economici” sia nei rapporti con la pubblica amministrazione sia, ove occorra, nei rapporti interprivati; cfr. Cons. Stato, sez III, 9 febbraio 2017 n. 565.

²⁷ Ric. n. 43395/09, nel caso De Tommaso c. Italia, riguardante le misure di prevenzione personali.

²⁸ Cons. Stato, sez III, 5 settembre 2019, n. 6105.

²⁹ Va precisato che anche i titolari di sale dedicate AWP/VLT devono essere muniti di licenza ex art 88 TULPS, oltre ad essere iscritti nel RIES.



positività proprie del sistema concessorio, e dall'implementazione delle misure a tutela degli utenti.

Gli operatori che compongono la filiera del gioco pubblico esercitano funzioni pubblicistiche, sono rigorosamente selezionati, specializzati e monitorati e svolgono una naturale funzione di presidio del territorio.

Allo stato attuale, però, si deve constatare che l'opinione pubblica non è a conoscenza del ruolo svolto dai concessionari e dagli operatori di gioco pubblico da essi selezionati, e non è in grado di distinguere gli operatori legali da quelli illegali.

Le misure opportune per contrastare efficacemente il disturbo da gioco d'azzardo e tutelare la salute dei cittadini devono mirare a ridurre l'offerta pubblica, assicurando nel contempo la sua presenza capillare sul territorio, con una qualificazione sempre maggiore della domanda di gioco, tramite una corretta campagna di informazione, anche per mezzo di pubblicità istituzionale e privata sociale, del tipo "Pubblicità Progresso".



Capitolo 10

RIFLESSI NEL LAZIO DEL CLIMA GIURISPRUDENZIALE E DELLA VALORIZZAZIONE DELL'INTESA SIGLATA IN CONFERENZA UNIFICATA

L'Eurispes ha già messo in evidenza l'afasia che colpisce i differenti livelli istituzionali rispetto al tema trattato³⁰, auspicando il ritorno allo spirito dell'Intesa del 2017 quale unica strada in grado di conciliare i molteplici interessi meritevoli di tutela.

In una cornice nazionale che vede la giurisprudenza amministrativa confermare prevalentemente la legittimità delle normative regionali e locali emanate per contrastare la “dipendenza da gioco d'azzardo”, il clima regionale registra un contrasto tra le sezioni dello stesso Tar Lazio che merita di essere analizzato in quanto porta alla luce per la prima volta il “valore tecnico” dell'Intesa siglata in Conferenza Unificata Stato Regioni Enti locali n. 103/U del 7 settembre 2017, rimasta “inattuata”.

Il Giudice Amministrativo del Lazio ha, infatti, espresso posizioni divergenti riguardo al “valore” della richiamata Intesa, nell'ambito dei contenziosi afferenti le ordinanze sindacali limitative degli orari di funzionamento degli apparecchi da gioco (art. 110 comma 6 TULPS).

Nel giudizio relativo all'ordinanza di Roma Capitale (n. 111 del 26 giugno 2018), già richiamata nella presente ricerca, la Seconda Sezione del Tar del Lazio ha stigmatizzato la mancata adozione del decreto ministeriale di recepimento dell'Intesa, dal che discenderebbe la mancanza di valore cogente della stessa in punto di distribuzione temporale del gioco³¹.

L'Intesa, si è osservato, non si focalizza sugli orari di funzionamento degli apparecchi per il gioco lecito, bensì concerne un complessivo riordino della materia con l'obiettivo di una significativa riduzione dell'offerta di gioco pubblico, ragion per cui deve escludersi un'applicazione atomistica o parcellizzata dell'Intesa stessa.

Roma Capitale, nel caso di specie, ha a suo tempo informato l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli dell'istruttoria avviata e dell'intenzione di limitare gli orari degli apparecchi, senza ricevere risposta; ha acquisito i dati tratti dal Sistema Informativo Regionale Dipendenze del Lazio presso i SerD, registrando un aumento progressivo dei soggetti che richiedono interventi socio-sanitari per problemi legati al DGA nella città di Roma (dagli 82 casi del 2012 ai 323 del 2017).

³⁰ Cfr. “Gioco pubblico e dipendenze in Piemonte”, maggio 2019, capitolo 6.

³¹ Sentenze n. 12322/2018, n. 2132/19 e nn. 2552, 2553, 2554, 2556, 2546, tutte pubblicate il 25 febbraio 2019.



Nel confermare la legittimità dell'intervento del Sindaco di Roma, si legge nel provvedimento, «è infatti evidente che un'illimitata o incontrollata possibilità di accesso al gioco accresce il rischio di diffusione di fenomeni di dipendenza, con conseguenze pregiudizievoli sia sulla vita personale e familiare dei cittadini, sia a carico del servizio sanitario e dei servizi sociali, chiamati a contrastare patologie e situazioni di disagio connesse alle ludopatie»³².

La Sezione Seconda *Bis* del medesimo Tar Lazio si è espressa in maniera difforme, a distanza di poco più di un mese, sulle ordinanze dei Comuni di Anzio e Guidonia Montecelio, sempre disciplinanti gli orari di funzionamento degli apparecchi da gioco in misura difforme da quanto previsto dal testo dell'Intesa. In tali casi, secondo il Giudice Amministrativo, i provvedimenti comunali hanno violato la decisione assunta dalla Conferenza Unificata che assume valenza di "norma di indirizzo" per l'azione degli Enti locali, costituendo al contempo parametro per valutare la legittimità dei provvedimenti dagli stessi adottati.

Con specifico riguardo alla distribuzione temporale del gioco, l'Intesa ha espressamente stabilito di riconoscere agli Enti locali la facoltà di determinare, per le tipologie di gioco, delle «fasce orarie fino a 6 ore complessive di chiusura quotidiana di gioco», stabilendo altresì che «la distribuzione oraria delle fasce di interruzione del gioco nell'arco della giornata va definita, d'intesa con l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, in una prospettiva il più omogenea possibile nel territorio nazionale e regionale, anche ai fini del futuro monitoraggio telematico del rispetto dei limiti così definiti».

Nei casi di Anzio e Guidonia Montecelio, la limitazione complessiva giornaliera del funzionamento degli apparecchi da gioco è stata determinata in misura superiore alle sei ore indicate nell'Intesa e senza alcun coinvolgimento dell'ADM.

In questo caso il Giudice Amministrativo, discostandosi espressamente ed integralmente dal precedente indirizzo, ha evidenziato come l'Intesa, pur in mancanza del decreto di recepimento del MEF «in quanto concretizza un accordo tra gli enti istituzionali partecipanti alla Conferenza Unificata, costituisce un atto cui non può essere disconosciuta una certa forza vincolante tra gli stessi, in quanto espressione di principi e regole comuni che in tale sede hanno trovato mediazione e composizione attraverso la sintesi delle posizioni e degli interessi di cui sono portatori, dettando linee di indirizzo uniformi per la futura azione di tali enti, anche al fine di creare un quadro regolatorio omogeneo sul territorio nazionale». E ancora, «l'intesa costituisce lo strumento che assicura la partecipazione e il coinvolgimento degli enti in materie di loro interesse, attuando un procedimento amministrativo concertato, aperto alla partecipazione dei diversi livelli di governo interessati dalla materia sulla base del principio di leale collaborazione che ispira il rapporto tra gli enti, i cui poteri, in materie che vedono la concorrenza di competenze di più soggetti istituzionali, possono essere esercitati e mediati in sede

³² Sent. N. 1460 del 5 febbraio 2019 e n. 6260 del 21 maggio 2019.



di Conferenza Unificata, quale sede di esercizio condiviso della funzione, che l'ordinamento riserva a più livelli di Governo, e concertazione delle relative scelte».

Il raggiungimento di intese in sede di Conferenza Unificata costituisce, quindi, la «sede normativamente prevista per l'adozione di una disciplina uniforme» ponendo un criterio procedurale, di natura concertativa, finalizzato ad individuare specifiche misure e modalità in materia di offerta di gioco, da valere in modo uniforme sull'intero territorio nazionale al fine di garantire l'omogeneità della disciplina, consentendo ai singoli enti di operare nell'ambito dello schema di misure concordate e di esercitare le rispettive funzioni negli spazi lasciati liberi dall'Intesa.

Quanto evidenziato su di un piano generale, vale ancor di più se calato nella specificità della materia trattata, caratterizzata da una pluralità di competenze concorrenti. Da un lato, la riserva statale in ordine alla regolamentazione dell'esercizio dei giochi e delle scommesse, all'attribuzione delle relative concessioni, alle implicazioni di ordine pubblico e pubblica sicurezza; dall'altro, il potere riconosciuto agli Enti locali di disciplinare gli orari delle sale giochi e degli esercizi che ospitano apparecchi da gioco per esigenze di tutela della salute pubblica, della quiete pubblica e della circolazione stradale nonché il potere in materia di pianificazione e governo del territorio.

Nell'ambito dei giochi pubblici, è una norma primaria e segnatamente l'art. 1, comma 936, della legge n. 208 del 2015 (Legge di Stabilità per il 2016) ad aver attribuito alla Conferenza Unificata una funzione amministrativa allo scopo di individuare norme che esigono scelte omogenee su tutto il territorio nazionale.

In questo senso, il più recente orientamento della giurisprudenza amministrativa regionale risulta ispirato ad un'interpretazione «costituzionalmente orientata» della complessa materia dei giochi, che auspicabilmente dovrebbe ispirare un rinnovato clima istituzionale.

La stessa Corte Costituzionale, come già evidenziato nelle precedenti ricerche dell'Osservatorio Giochi, legalità e patologie dell'Eurispes, 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 territoriale³³.

³³ Cfr. Corte Cost. Sentenza n. 383 del 2005. A conforto di tale lettura soccorre un elemento non marginale. Mentre gli atti statali di amministrazione attiva sono subordinati ad una intesa con la Regione interessata, le determinazioni di indirizzo e coordinamento previste dalla disciplina del settore energetico non possono prescindere da una intesa in sede di Conferenza unificata. Ciò a dimostrazione che tali determinazioni hanno per oggetto misure generali rivolte all'intero sistema delle autonomie (Quirino Camerlengo, «Autonomia Regionale e uniformità sostenibile: principi fondamentali, sussidiarietà e intese forti», commento a sentenza Corte Cost. n. 383/2005, in «Le Regioni» 2005).



Lo strumento negoziale dell'intesa definito "forte"³⁴ in seno alla Conferenza Unificata, è prescritto per determinazioni amministrative statali che incidono sulle attribuzioni regionali mediante la posizione di indirizzi, criteri generali, linee fondamentali. Dunque, non provvedimenti di amministrazione attiva destinati ad incidere su situazioni giuridiche specifiche, ma direttive generali in grado di condizionare l'esercizio, in ambito regionale, di potestà amministrative, senza con questo annullarne la corrispondente discrezionalità.

La Suprema Corte ha avuto modo di ribadire la necessità di applicare il principio generale, costantemente richiamato³⁵, 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 autonomie³⁶ e che può ritenersi congruamente attuato mediante la previsione dell'intesa»³⁷.

D'altro canto, lo stesso Giudice Costituzionale ha più volte precisato che «le intese in sede di Conferenza Stato-Regioni rappresentano la via maestra per conciliare esigenze unitarie e governo autonomo del territorio³⁸. Ne deriva che il principio di leale collaborazione che si realizza mediante tali accordi, anche in una accezione minimale, impone alle parti che sottoscrivono un accordo ufficiale, in una sede istituzionale, di tener fede all'impegno assunto»³⁹.

Inoltre, la competenza statale per l'adozione dei principi fondamentali nelle materie di legislazione concorrente (qual è la tutela della salute rispetto ai rischi

³⁴ È stato osservato che nel caso esaminato nella sentenza n. 383 del 2005 cit., il modello negoziale dell'intesa "forte" è dalla Corte richiesto in relazione alla individuazione delle infrastrutture e degli insediamenti strategici, al fine di garantire la sicurezza energetica in ordine agli approvvigionamenti, alle modalità di utilizzo, al contenimento dei costi, allo sviluppo di tecnologie innovative ed all'adeguamento ai criteri definiti in ambito comunitario. Ed alla medesima conclusione la stessa Corte perviene in merito alle determinazioni inerenti allo stoccaggio di gas naturale in giacimento. Il modello collaborativo in parola è, poi, prescritto per alcune determinazioni statali che, pur muovendosi entro l'orbita tracciata dalle attribuzioni amministrative, non si sostanziano in misure dirette ad incidere su situazioni o rapporti specificamente determinati, avendo in realtà una portata generale. L'intesa "forte" è, infatti, indispensabile innanzitutto per la definizione, a livello statale, degli indirizzi per lo sviluppo delle reti nazionali di trasporto dell'energia elettrica e di gas naturale; in secondo luogo, per la fissazione dei criteri generali relativi alle nuove concessioni di distribuzione dell'energia elettrica ed alle autorizzazioni incidenti sui relativi impianti; per l'identificazione, infine, delle linee fondamentali, e della relativa programmazione, dell'assetto del territorio nazionale, in relazione all'articolazione delle reti infrastrutturali dichiarate di interesse nazionale (Quirino Camerlengo, cit.)

³⁵ Da ultimo, sentenza n. 1 del 2016.

³⁶ Ex plurimis, sentenze n. 44 del 2014, n. 237 del 2009, n. 168 e n. 50 del 2008.

³⁷ Corte Cost. sentenza n. 21 del 2016.

³⁸ Si veda, in proposito, Geronimo Cardia, *La questione territoriale. Il proibizionismo inflitto al gioco legale dalla normativa locale*, GN Media, Terni 2016.

³⁹ Corte Cost. sentenza n. 31 del 2006.



connessi al DGA), come osservato da autorevole dottrina⁴⁰, trova il proprio fondamento nei “superprincipi”⁴¹.

I “superprincipi” possono essere ricercati nelle norme costituzionali di cui all’art. 5 (principio dell’unità e indivisibilità della Repubblica) e all’art. 3 (principio di uguaglianza, non solo formale, dei cittadini); la conferma di ciò si trova nel secondo comma dell’art. 120 della Carta che attribuisce al Governo il potere di sostituirsi alle Regioni «quando lo richiedono la tutela dell’unità giuridica o dell’unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali».

Si tratta di obiettivi chiaramente non perseguibili solo in via amministrativa e che richiedono necessariamente l’esercizio di potestà normativa non solo da parte del Governo, ma anche, e soprattutto, del Parlamento.

La riserva allo Stato della determinazione dei principi fondamentali nelle materie in oggetto risulta, dunque, rispondere ad una duplice esigenza. Da un lato, l’esigenza di unità dell’ordinamento, intesa come coerenza del sistema la quale impone che alcune regole fondamentali siano le stesse per tutto il territorio nazionale, ed il compito di assicurare tale coerenza non può che essere affidato allo Stato, unico ente competente nell’introdurre norme estese a tutto il territorio. Dall’altro, l’esigenza di garantire che la legislazione territoriale non si traduca in inammissibili disuguaglianze di trattamento, con la conseguenza che la legge regionale potrà disciplinare autonomamente solo ciò che trovi una oggettiva giustificazione nella particolarità dei luoghi o dell’ambiente socio-economico⁴².

Conclusivamente, in un quadro ancora incerto circa le modalità attraverso le quali potranno integrarsi i contenuti delle normative vigenti (nazionali, regionali e locali), stratificatesi nel tempo, assume (*rectius*, dovrebbe assumere) particolare rilevanza il principio di leale collaborazione che può guidare le Istituzioni in un’opera di virtuoso recupero e affinamento degli accordi già siglati in Conferenza Unificata, nel settembre 2017, con l’obiettivo di raggiungere un punto di equilibrio indispensabile per la stabilizzazione del gioco pubblico e quindi per le politiche di contrasto alla diffusione delle dipendenze.

⁴⁰ Paolo Stella Richter “I rapporti tra legislazione statale e legislazione regionale”.

⁴¹ Secondo la dottrina costituzionalistica sono quei principi che non sono suscettibili di essere modificati neppure mediante il procedimento di revisione costituzionale.

⁴² Cfr. Paolo Stella Richter, cit.



Conclusioni

IL RITORNO ALLO “SPIRITO DELL’INTESA”, PRESUPPOSTO ESSENZIALE PER UN SERIO RIORDINO DELL’AREA DEL GIOCO PUBBLICO

Nell’ultimo capitolo della presente Ricerca è stato richiamato il “principio di leale collaborazione” tra Stato e sistema delle Autonomie, ribadito nel 2001 nella Riforma del Titolo V della Costituzione, di cui le “intese” dovrebbero rappresentare, non solo sulla carta, una chiara manifestazione.

Come abbiamo visto, però, ciò che è avvenuto nell’area del gioco pubblico dal settembre 2017 ad oggi, molto spesso non ha rispettato lo “spirito dell’Intesa”, e ha continuato a generare una sorta di insensato “federalismo del gioco” che contribuisce a ingarbugliare un quadro di per sé complesso e problematico.

Senza un ritorno al “principio di leale collaborazione”, il riordino del sistema, di cui si avverte forte esigenza, sarà destinato a rimbalzare contro veri e propri muri di gomma.

Ma non basta che si riaffermi una corretta relazione tra Stato e Autonomie locali: per assicurare una prospettiva accettabile al sistema del gioco pubblico, è necessario che lo Stato “faccia pace con se stesso”, ovvero ridetermini in maniera netta e senza ambiguità la cornice all’interno della quale si possano incontrare domanda e offerta di gioco pubblico, si possa operare per arginare l’area dell’illegalità e varare efficaci misure di prevenzione delle dipendenze patologiche, si determinino certezze per la filiera imprenditoriale.

Più in generale, lo Stato dovrebbe abbandonare la doppia veste di “fustigatore” del gioco pubblico, attraverso reiterati aumenti della tassazione, e di “socio di maggioranza” dell’industria del gioco, per assumere quella di equilibrato regolatore del sistema.

Per quanto attiene la prevenzione e la cura delle dipendenze da gioco, è poi essenziale che “si riavvolga il nastro”, facendo *tabula rasa* di strumenti inefficaci e controproducenti quali il distanziometro e la compressione oraria dell’offerta. Sgombrato il campo dalle false soluzioni, si apre uno scenario in cui la scienza medica, le politiche sociali e i confronti internazionali, possono far crescere l’efficacia degli interventi nell’area del gioco problematico e patologico.

Una serie di iniziative che spaziano da specifiche attività dirette ai più giovani, al rafforzamento dei Dipartimenti delle Dipendenze delle Asl, da corrette campagne di comunicazione pubblica, all’utilizzo di strumenti e procedure quali la tessera del giocatore e gli elenchi dell’autoesclusione: queste e analoghe iniziative, poco “altisonanti” e difficilmente smerciabili nel mercato della politica, rappresentano e incarnano il percorso giusto su cui avviarsi. Immaginare di poter annullare il rischio di DGA, è illusorio. Farne l’oggetto di una campagna ideologica, è miope. Rimboccarsi le maniche per lenirne gli effetti e limitarne la diffusione, è invece doveroso.