



Università di Pisa
Università di Torino - Università di Napoli Federico II - Università di Palermo
Libera, associazioni nomi e numeri contro le mafie

MASTER DI II LIVELLO IN ANALISI, PREVENZIONE E CONTRASTO DELLA
CRIMINALITÀ ORGANIZZATA E DELLA CORRUZIONE

REGOLARE L'AZZARDO.
UN VINCOLO O UN'OPPORTUNITÀ PER LE MAFIE?
Il caso del Piemonte

CANDIDATA: Sara Noto
matricola n. 628671

ANNO ACCADEMICO 2021/2022

INDICE

INTRODUZIONE	1
1. Alcune premesse teoriche e metodologiche	3
1.1. Perché il gioco d'azzardo.....	3
1.2. Le domande di ricerca e il metodo.....	4
1.3. L'inquadramento teorico.....	5
2. Perché regolare l'azzardo	8
2.1. Il "salvadanaio di Stato"	8
2.2. I costi sociali e sanitari.....	13
2.3. Gli attori della regolazione: l'assenza dello Stato.....	16
2.4. Gli attori della regolazione: le Regioni e gli Enti locali.....	18
3. Le tesi in materia di regolazione	25
3.1. Le due tesi in breve.....	25
3.2. La "ghettizzazione" dell'offerta: proibizionismo?	27
3.3. Arginare lo tsunami azzardo: la limitazione dell'offerta.....	33
3.3.1. È l'offerta che genera la domanda?	33
3.3.2. Il gioco d'azzardo come «polmone mafioso».....	35
3.4. Alcune considerazioni.....	44
4. Un focus sul Piemonte	46
4.1. La L.R. 9/2016	46
4.2. Le due tesi in materia di regolazione in Piemonte.....	52
4.3. Due processi emblematici.....	60
4.3.1. Gioco duro: «della cagnotta non si tocca niente».....	61
4.3.2. Carminius: «i soldi della droga vengono riciclati con le macchinette».....	63
4.4. La situazione attuale.....	65

CONSIDERAZIONI FINALI.....	68
Bibliografia.....	70
Atti normativi e sentenze.....	72
Altri documenti.....	74
Sitografia.....	78

INTRODUZIONE

Il principale obiettivo del seguente lavoro è capire in che modo la regolazione del settore del gioco d'azzardo – e in particolare la sua limitazione – abbia ripercussioni sulle azioni dei gruppi criminali mafiosi. Come messo in luce nel primo capitolo, di natura introduttiva e metodologica, si intende comprendere se e come un evento che ha luogo a livello sistemico (macro) ha impatto sugli attori (micro).

Il secondo capitolo si focalizzerà sui motivi che hanno spinto il legislatore – e in particolare quello regionale – a intervenire per normare un settore come quello dell'azzardo, in continua e rapida crescita negli ultimi anni. Si analizzeranno quindi le ragioni economiche, sociali e sanitarie, presentando dati il più possibile aggiornati per fornire una precisa fotografia della situazione italiana.

Il terzo capitolo, da considerarsi il cuore dell'elaborato, avrà l'obiettivo di esporre le diverse posizioni che si scontrano – nella letteratura nazionale e internazionale – in materia di connessione tra regolazione dell'azzardo e possibilità d'azione della criminalità organizzata. Le tesi principali sono due e sono così riassumibili:

1. Diminuire l'offerta di gioco significa favorire l'azione delle mafie. Esiste infatti una domanda “naturale” di gioco che va dunque, in qualche modo, soddisfatta. Le organizzazioni criminali sarebbero perciò pronte a riempire i vuoti lasciati dalla regolazione del settore.
2. C'è una correlazione positiva tra aumento dell'offerta legale e aumento della domanda, anche illegale. Sarebbe la stessa offerta di gioco legale a costituire una appetibile occasione di profitto per le associazioni criminali.

Il tentativo di questo elaborato sarà quello di “scomporre” le due tesi nei loro elementi fondamentali, per poi analizzarli approfonditamente a uno a uno, nella consapevolezza della complessità dei temi e dell'impossibilità di allinearsi, in modo “automatico”, con una o con l'altra tesi. Il terzo capitolo sarà anche occasione per parlare delle modalità d'azione della criminalità organizzata nell'ambito del gioco d'azzardo, sia sul versante illegale sia sul versante legale.

L'ultimo capitolo si focalizzerà infine sulla Regione Piemonte, al fine di mettere alla prova il ragionamento sino a quel momento condotto. Si presenteranno i principali elementi costitutivi della prima legge regionale in materia di prevenzione e contrasto del disturbo da gioco d'azzardo (la L.R. 9/2016), i suoi effetti sul volume di gioco e le sue implicazioni sul piano delle possibilità d'azione della criminalità organizzata, servendosi anche di due importanti processi che hanno avuto luogo in Piemonte e hanno affrontato questi temi.

Infine, si delinea la situazione attuale, i principali profili della nuova legge regionale approvata nel 2021 e la conseguente opposizione di un gruppo di associazioni, che ha portato a una proposta di legge di iniziativa popolare.

CAPITOLO 1. ALCUNE PREMESSE

Prima di addentrarsi nel cuore dell'elaborato, risulta utile e opportuno chiarire i motivi che hanno portato a concentrarsi sul mondo del gioco d'azzardo, sulle sue connessioni con la criminalità organizzata di stampo mafioso e sulla realtà piemontese in particolare. Si esporranno poi le domande di ricerca che animano questo lavoro e si forniranno alcuni elementi utili a costituire la cornice teorica da tenere a mente nel corso della lettura.

1.1. Perché il gioco d'azzardo

L'interesse nei confronti dell'universo-azzardo è nato grazie all'esperienza di Servizio civile iniziata a settembre 2021 presso la sede di Libera in Piemonte. Il progetto presentato dall'associazione al Ministero delle politiche giovanili prevedeva una serie di attività correlate alla cultura del gioco positivo, all'educazione al gioco nelle scuole e all'approfondimento degli aspetti che legano il gioco d'azzardo alla criminalità organizzata.

Il progetto era tuttavia stato scritto prima di un evento fondamentale per la Regione Piemonte: l'abrogazione della “famosa” legge regionale 9/2016¹ e l'introduzione di una nuova normativa in materia di prevenzione e contrasto al gioco d'azzardo patologico nel mese di luglio del 2021. Di fronte a questo avvenimento, molte realtà del terzo settore – e innanzitutto Libera Piemonte – si sono mobilitate: il lungo percorso di opposizione ha portato, nell'autunno 2021, alla decisione di promuovere una campagna di raccolta firme per una proposta di legge di iniziativa popolare, il cui contenuto – come si vedrà – ricalca quello dell'abrogata legge del 2016, con una serie di novità considerate dalla rete di associazioni promotrici come ulteriormente migliorative del quadro *ante* 2021.

Entrare, dunque, a far parte della segreteria regionale di Libera proprio in quel periodo ha significato immergersi totalmente nell'universo-azzardo. Il lavoro quotidiano di studio del fenomeno del disturbo da gioco, di analisi dei dati più recenti, di confronto con le altre normative regionali, di approfondimento degli effetti della legge 9/2016 ha permesso di sviluppare non solo l'interesse per

¹ Si vedrà approfonditamente più avanti il contenuto della legge regionale 9/2016 e il motivo della sua fama, insieme anche alla nuova normativa in materia e alle novità che vorrebbe introdurre la proposta di iniziativa popolare. Cfr. *infra*, cap. 4.

la materia, ma anche la curiosità di rispondere alle numerose domande che emergevano nel corso di questo complesso e lungo percorso.

Il lavoro svolto a Libera consisteva anche nell'analisi dei nessi tra criminalità organizzata e gioco d'azzardo, sia sul versante legale sia sul versante illegale. Tale aspetto è stato ulteriormente approfondito, nel medesimo periodo, grazie al tirocinio formativo svolto nell'ambito del Master APC con l'associazione Avviso Pubblico – Enti locali e Regioni contro mafie e corruzione. Parte del mio compito per l'Osservatorio parlamentare era infatti il monitoraggio della Commissione parlamentare d'inchiesta sul gioco illegale e le disfunzioni del gioco pubblico. Ho inoltre avuto modo di analizzare documenti e relazioni focalizzate sulle connessioni tra gioco e criminalità organizzata, nonché di sintetizzare numerose leggi regionali in materia di prevenzione e contrasto al disturbo da gioco d'azzardo. Il tirocinio, che ha avuto luogo tra ottobre 2021 e febbraio 2022, ha inoltre permesso di concentrarsi sul punto di vista delle Regioni e degli Enti locali: tale prospettiva si è rivelata di fondamentale importanza per la stesura di questo elaborato.

1.2. Le domande di ricerca e il metodo

La curiosità e l'interesse per l'universo-azzardo nascono dunque nel contesto del lavoro quotidiano in due importanti enti del terzo settore che si occupano di lotta alla mafia da punti di vista differenti. Il macro argomento “gioco d'azzardo” è tuttavia costituito da molteplici elementi e sfaccettature. Questa diversità investe sia chi si approccia al tema per motivi di studio sia il legislatore: la Commissione antimafia, nella relazione conclusiva del 2018, afferma infatti che

Il settore del gioco e delle scommesse ha, come pochi altri, un carattere di spiccata multidisciplinarietà. Esso coinvolge delicate questioni riguardanti la fiscalità, gli aspetti sociali [...], i rapporti tra Stato e autonomie, la normativa antiriciclaggio e, non da ultimo, le [...] interferenze e relazioni con il mondo della criminalità organizzata anche di tipo mafioso. Si tratta di un ambito che richiede da parte del legislatore un approccio di carattere olistico, in grado, cioè, di considerare nell'insieme tutti questi aspetti del gioco, legale e illegale, proprio perché tra loro strettamente interdipendenti e interconnessi.²

La prospettiva che certamente ha attirato con più forza la mia attenzione – e che può essere considerata il punto di contatto più importante tra le due esperienze sopra riportate – riguarda il modo in cui le Regioni e gli Enti locali hanno affrontato il problema azzardo, di fronte alla quasi totale

² CPA 2018, p. 205.

immobilità dello Stato³. I motivi che hanno spinto le istituzioni locali a regolare il settore sono molteplici, ma tra essi compare anche l'esigenza di ostacolare l'azione della criminalità organizzata nella filiera del gioco, che – come si avrà ampiamente modo di vedere – costituisce per le mafie una importante risorsa.

Approfondendo questi aspetti, sono state esaminate fonti che riportavano visioni radicalmente differenti degli effetti della regolazione del settore del gioco (e della sua limitazione) sulle possibilità d'azione della criminalità organizzata. Si è dunque deciso di affrontare l'argomento in modo organico, esponendo i diversi punti di vista presenti nel panorama nazionale e internazionale.

L'interesse nei confronti del Piemonte nasce, poi, dall'esperienza quotidiana in un'associazione fortemente legata al territorio, ma anche dalla volontà di applicare il ragionamento condotto, grazie all'analisi di due importanti operazioni giudiziarie che hanno avuto luogo proprio in questa Regione. Si tratta di *Gioco duro*, la cui sentenza di primo grado risale al 2009 e che può considerarsi il primo processo interamente centrato sul gioco d'azzardo e la criminalità organizzata in Piemonte; e *Carminius*, che ha visto i giudici di primo grado esprimersi il 10 giugno 2022 e che rappresenta l'ultimo esempio, in ordine di tempo, di connessione tra mafia e gioco sul territorio.

Le domande di ricerca da cui parte il presente elaborato sono dunque le seguenti:

1. Regolare il settore del gioco d'azzardo legale e dunque limitare l'offerta di gioco sul territorio è un ostacolo o un'opportunità per la criminalità organizzata di stampo mafioso?
2. Cosa si ricava dal caso piemontese?

Grazie alle esperienze ad Avviso Pubblico e Libera Piemonte, la stesura dell'elaborato è stata accompagnata dal costante confronto con esperti, che mi hanno messo a disposizione il materiale giudiziario relativo ai processi sopra menzionati. Infine, nell'ambito del lavoro di ricerca condotto con Libera, è stato possibile recepire il prezioso contributo del comando provinciale della Guardia di Finanza di Torino.

1.3. L'inquadramento teorico

Dopo aver brevemente esposto i motivi che hanno portato all'interesse per il gioco d'azzardo e per le sue connessioni con la criminalità organizzata di stampo mafioso (in particolare in Piemonte), risulta

³ Cfr. *infra*, cap. 2, paragrafi 2.3. e 2.4.

utile un'ulteriore premessa, che permetta di inquadrare meglio l'oggetto di studio da un punto di vista strettamente teorico e di capire su quali basi di innesti in ragionamento proposto.

Si è detto che l'obiettivo dell'elaborato è comprendere se la regolazione del settore del gioco d'azzardo abbia costituito un ostacolo oppure un'opportunità per i gruppi criminali mafiosi nel perseguimento dei loro fini e nella prosecuzione delle loro attività. Si vuole dunque capire come un mutamento avvenuto a livello sistemico – una legge – abbia avuto impatto sulla condotta dei singoli (o dei gruppi), pur avendo dichiaratamente (anche) altri obiettivi. Detto ancora in altri termini, si intende comprendere se e come un evento avvenuto a livello macro abbia modificato le azioni degli attori a livello micro, tenendo sempre in considerazione che, per rendere il *frame* teorico efficace da applicare al contesto di studio, tra micro e macro «bisogna modellare una qualche forma di interdipendenza»⁴.

Il riferimento teorico per parlare di livello micro e livello macro è senza dubbio il sociologo americano James Coleman, ideatore del celebre *Coleman Boat*, ovvero una rappresentazione grafica a forma, appunto, di battello delle relazioni macro-micro-macro:

in Coleman, lo schema rappresenta un sistema a due livelli d'astrazione, il sistema d'azione, formato da attori individuali o collettivi e il macro-fenomeno; le frecce che collegano i livelli rappresentano la direzione della spiegazione, dall'*explanans* verso l'*explanandum*, o della causalità.⁵

Usare questo *frame* teorico permette di capire che tipo di interazione si instaura tra i diversi livelli, intendendo con “interazione” «il processo secondo il quale due o più persone in relazione fra loro agiscono reagendo alle azioni degli altri»⁶.

Nel condurre un ragionamento di questo tipo, è sempre necessario tenere a mente che il livello micro e il livello macro non sono due piani d'analisi da separare nettamente ma, anzi, si influenzano e modellano a vicenda. Dunque, in definitiva, è necessario – con Coleman –

assumere un modello di azione che si impernia su individui che non agiscono in base a norme, ma che contribuiscono, agendo in maniera interdipendente, a generare la formazione di norme e istituzioni sociali, che caratterizzano la dimensione sistemica o macro.⁷

⁴ Coleman 2005, p. 39.

⁵ Barbera 2004, p. 38.

⁶ Bagnasco, Barbagli, Cavalli 2012, p. 86.

⁷ Barbera, Pais 2017, p. 103.

Coleman sottolinea infine un aspetto particolarmente rilevante per l'economia di questo lavoro: dall'interazione tra livello sistemico e attori è possibile che derivino fenomeni emergenti, e «cioè fenomeni che non erano voluti né previsti dagli individui»⁸. Si tratta di un'osservazione importante perché, come si avrà modo di vedere ampiamente più avanti, le norme adottate per prevenire e contrastare il disturbo da gioco d'azzardo non avevano – o avevano solo in parte – l'obiettivo dichiarato di combattere le attività delle organizzazioni criminali, eppure l'impatto che hanno avuto sui gruppi mafiosi è stato particolarmente rilevante. Nel corso della trattazione si esporranno i diversi punti di vista sulla questione, intrecciando tuttavia osservazioni relative alle conseguenze delle norme sia sul disturbo da gioco sia sulla criminalità organizzata: è infatti impossibile separare queste due importanti questioni, che dunque si intersecheranno nelle pagine che seguono.

Risulta necessario, infine, prima di procedere con l'analisi e con il tentativo di rispondere alle domande di ricerca, fare un'ultima precisazione. Il presente elaborato si concentrerà prevalentemente sulla dimensione fisica del gioco d'azzardo: la materia è già di per sé molto ampia ed è inoltre funzionale – come si vedrà – alla trattazione del caso piemontese⁹. Si è consapevoli dell'enorme crescita del gioco *online* negli ultimi anni e della conseguente infiltrazione della criminalità organizzata anche in campo informatico grazie al contributo di esperti: i mafiosi impiegano nel settore «le proprie risorse distintive – come la violenza e il potenziale di intimidazione, ma il know-how appartiene a specifiche figure professionali estranee ai circuiti mafiosi»¹⁰; sono cioè le «necessarie figure di raccordo, dotate di un elevatissimo know-how professionale e degli opportuni contatti transnazionali»¹¹. Il gioco *online*, il ricorso a esperti e il carattere transnazionale delle connessioni tra organizzazioni criminali sono di fondamentale rilevanza nel panorama in analisi e possono costituire le basi per ricerche ulteriori, che tuttavia è parso opportuno rimandare ad altra sede.

⁸ Coleman 2005, p. 18.

⁹ Cfr. *infra*, cap. 4.

¹⁰ Corica, De Luigi, Mete 2020, p. 143.

¹¹ DIA 2019, p. 787.

CAPITOLO 2. PERCHÉ REGOLARE L’AZZARDO?

Prima di cercare di rispondere alle domande di ricerca che animano questo lavoro, risulta utile e opportuno concentrarsi sui motivi e sugli attori del processo di regolazione del settore del gioco d’azzardo.

Come anticipato, l’obiettivo principale – o almeno, quello dichiarato – delle varie norme che disciplinano il gioco è soprattutto prevenire e contrastare il cosiddetto «disturbo da gioco d’azzardo». Le leggi regionali in materia riportano quasi sempre questo fine già dal titolo: raramente si parla esplicitamente di contenimento dell’illegalità e quasi mai di organizzazioni mafiose. Le leggi in questione hanno tuttavia ripercussioni importanti sulle azioni dei gruppi criminali nel settore che costituisce, secondo molti, «il secondo affare dopo la droga»¹.

Si approfondiranno più avanti i numerosi elementi di contatto tra criminalità organizzata e gioco d’azzardo, soprattutto in relazione ai vincoli imposti e alle opportunità concesse dal sistema di regolazione attualmente in vigore. In questa fase importa delineare il contesto in cui i processi di regolazione hanno avuto luogo, i motivi che hanno spinto il legislatore a intervenire e gli attori protagonisti di tali interventi.

2.1. Il «salvadanaio di Stato»

L’esercizio del gioco d’azzardo è vietato dal Codice penale: l’art. 718 punisce chiunque – in un luogo pubblico o aperto al pubblico o in circoli privati di qualunque genere – gestisca o agevoli un’attività di gioco d’azzardo con l’arresto da tre mesi a un anno e con un’ammenda di circa duecento euro². L’unico gioco consentito è quello concesso da deroghe decise dai governi, che inseriscono determinati giochi tra quelli autorizzati. E le deroghe in questo settore sono state, negli anni, sempre più ampie.

Lo Stato, nel corso del tempo, ha mutato atteggiamento nei confronti del gioco d’azzardo: dapprima visto come una attività moralmente condannabile, il gioco è stato poi considerato un vero e proprio «salvadanaio di Stato»³, perché risultavano evidenti le enormi potenzialità del settore dal punto di vista tributario. Più nel dettaglio, in Italia è possibile

¹ Forleo, Migneco 2021, p. 53.

² Art. 718, comma 1, Codice penale.

³ Forleo, Migneco 2021, p. 33.

individuare tre periodi, a cui corrispondono diversi modelli di intervento in materia di gioco d'azzardo legalizzato:

1. 1989-1992: il gioco d'azzardo è concepito come «disvalore etico»⁴. La sua regolazione, particolarmente stringente, viene considerata dallo Stato come materia di ordine e sicurezza pubblica.

2. 1992-2003: la crisi valutaria dell'inizio degli anni Novanta permette di concepire il gioco d'azzardo come «una importante leva fiscale». Il gioco diventa uno strumento per la riduzione del debito pubblico, anche se da più parti continua a essere considerato un «fenomeno socialmente riprovevole»⁵. In questo decennio, tuttavia, «tutto fa cassa»⁶. Interessante notare che nel 2003 viene modificata la terminologia contenuta nel TULPS (Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza): scompare il gioco «d'azzardo» e compare al suo posto il gioco «lecito»⁷.

3. 2003-oggi: il decisore pubblico cambia obiettivo e «la metamorfosi dello Stato si completa»⁸. Le entrate fiscali aumentano e vengono «poste le fondamenta per l'organizzazione del gioco d'azzardo come vero e proprio settore economico»⁹. Dal 2003 in poi si succedono interventi normativi volti all'ampliamento e alla liberalizzazione del settore, favorendo «l'esplosione della bolla del gioco»¹⁰.

È evidente dunque che i governi che si sono succeduti nel corso degli anni hanno sfruttato il settore come – appunto – salvadanaio:

ad ogni crisi economica, ad ogni situazione emergenziale - persino quella legata alla pandemia - è spesso corrisposta la legalizzazione di un nuovo gioco, l'ampliamento dell'offerta di uno già presente oppure l'aumento della tassazione su uno o più giochi.¹¹

⁴ CPA 2016, p. 8.

⁵ Ivi, p. 9.

⁶ Forleo, Migneco 2017, p. 25.

⁷ Cfr. *ibidem*.

⁸ *Ibidem*.

⁹ CPA 2016, p. 9. È questa la fase storica in cui si colloca la trasformazione dei Monopoli di Stato, con la creazione, nel 2012, dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli (ADM), con compiti di gestione, regolazione, programmazione e strategia di mercato.

¹⁰ Forleo, Migneco 2017, p. 28.

¹¹ Forleo, Migneco 2021, p. 33.

Per rendersi tuttavia conto dell'ampiezza di questo salvadanaio bisogna riportare alcuni dati relativi agli anni più recenti, fermo restando che dai primi anni Duemila si registrano accelerazioni evidenti e costanti nelle giocate.

È tuttavia utile procedere innanzitutto con una precisazione terminologica. Per comprendere l'effettiva quantità di denaro che circola nella filiera bisogna fare riferimento ai concetti di "raccolta", "vincita" e "spesa". La raccolta costituisce il totale delle giocate e si tratta, dunque, di tutto il denaro che gli italiani decidono di utilizzare per tentare la fortuna nelle varie tipologie di gioco; può essere definito come «un termometro della febbre da azzardo che brucia nel Paese»¹². Un po' di questo denaro viene tuttavia restituito ai giocatori¹³, sotto forma di vincita. La spesa, infine, rappresenta la differenza tra la raccolta e le vincite ed è dunque tutto il denaro che viene – in sostanza – perso dai giocatori e che costituisce il ricavo della filiera; è considerabile come il «danno causato alle tasche dei cittadini/consumatori»¹⁴. Appare a questo proposito particolarmente calzante la definizione che il sociologo Maurizio Fiasco dà di gioco d'azzardo:

Il gioco d'azzardo appare un *consumo senza alcuna connessione con un valore d'uso*, se non quando esso sia seguito dalla consegna di un premio [...]. Si tratta di un consumo che certamente ha un prezzo (il denaro versato per l'attesa di una gratificazione), ma a cui può anche non corrispondere niente, risolvendosi in una mera cessione di ricchezza dal lato di una sola delle due parti. Sul dare e ricevere il titolo che dà diritto di accesso a una *chance* probabilistica (teorica) – parametrabile secondo un calcolo o un algoritmo da taluni ritenuto compilabile – si forma un mercato: la raccolta delle puntate di denaro.¹⁵

E ancora:

milioni di individui sono dunque coinvolti oggi in un bizzarro consumo: non è voluttuario, ma si compie "senza uso"; non è collegato alla disponibilità di un bene, ma alla sua aleatoria promessa ed è via via meno elaborato attraverso un rituale o intermediato da un servizio. In questo senso l'azzardo, nelle modalità che prevalgono in modo schiacciante, è un "consumo

¹² Ivi, p. 45.

¹³ Secondo percentuali decise *a priori* dal legislatore. Le probabilità di vincita per ogni gioco sono elencate sul sito dell'ADM: <https://www.adm.gov.it/portale/probabilita-vincita>.

¹⁴ Forleo, Migneco 2021, p. 45.

¹⁵ Fiasco 2019, p. 491.

senza uso” o totalmente separato da un valore d’uso, dal supporto “fisico” di un bene o di un servizio erogato.¹⁶

Dopo queste doverose premesse, si riporta una tabella elaborata sulla base degli ultimi dati disponibili forniti dall’Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, da cui derivano importanti osservazioni.

Tabella 1. Elaborazione dei dati di ADM. I valori sono espressi in milioni di euro.

ANNO	Raccolta su rete fisica	Spesa su rete fisica	Raccolta su gioco a distanza	Spesa su gioco a distanza	Totale raccolta	Totale spesa
2016¹⁷	74.739	17.975	21.154	1.018	95.893	18.993
2017¹⁸	74.745	17.538	26.932	1.376	101.677	18.914
2018¹⁹	75.330	17.270	31.439	1.623	106.769	18.893
2019²⁰	74.137	17.592	36.405	1.854	110.542	19.446
2020²¹	39.146	10.282	49.232	2.673	88.378	12.955

Focalizzando l’attenzione sulla rete fisica, non si riscontrano particolari cambiamenti negli ultimi anni, né in termini di raccolta né in termini di spesa. Come anticipato, il presente lavoro si concentrerà prevalentemente sulla dimensione fisica del gioco, ma è in ogni caso importante notare che osservando, invece, i dati relativi al gioco a distanza la situazione cambia drasticamente: l’aumento è costante e significativo nel corso degli anni, passando da 21 miliardi di raccolta nel 2016 a oltre 36 nel 2019.

Altro elemento degno di nota è il superamento dei 100 miliardi di raccolta nel 2017 e l’ulteriore incremento negli anni successivi.

¹⁶ Ivi, p. 493.

¹⁷ Cfr. ADM 2016, p. 79. I valori presi in considerazioni sono quelli riportati nei vari *Libri blu* dell’Agenzia delle Dogane e dei Monopoli relativi all’anno di interesse. Negli anni successivi, i dati vengono “aggiustati”, ma non si discostano in modo significativo da quelli precedentemente pubblicati.

¹⁸ Cfr. ADM 2017, p. 81.

¹⁹ Cfr. ADM 2018, p. 96.

²⁰ Cfr. ADM 2019, p. 83.

²¹ Cfr. ADM 2020, p. 94.

Un ragionamento a parte meritano i dati del 2020, contenuti nell'ultimo Libro blu pubblicato da ADM. Come noto, il 2020 è da considerarsi certamente un anno extra-ordinario, a causa dell'avvento della pandemia da Covid-19, che ha costretto la chiusura di numerose attività, comprese quelle dedicate al gioco d'azzardo. Era dunque prevedibile che si registrasse una sensibile diminuzione nella raccolta e nella spesa relative al gioco fisico: il 2020 verrà ricordato come l'anno in cui la raccolta a distanza ha superato la raccolta fisica e ha visto un incremento straordinario rispetto agli anni precedenti.

Rimaniamo in attesa dei dati del 2021, per comprendere se le tendenze messe in rilievo saranno confermate o smentite.

È importante, infine, sottolineare da dove derivano i miliardi di gettito erariale che costituiscono il salvadanaio di Stato di cui stiamo parlando. Prendendo a riferimento i dati di ADM del 2019 – non viziati dalla pandemia – è possibile osservare che quasi la metà delle entrate dello Stato deriva dagli apparecchi AWP (*Amusement with prize*, anche chiamate NewSlot)²². Tali apparecchi, insieme alle VLT (*videolottery*) sono talmente diffusi in Italia da far meritare al nostro Paese – nel 2016 – il terzo posto nella classifica mondiale per numero di apparecchi *pro capite*: 1 “macchinetta” ogni 132 abitanti. Solo il Giappone e l'Australia presentano numeri più allarmanti²³.

Si può affermare, dunque, che «il settore che attrae ancora con forza i giocatori era e rimane quello del gioco d'azzardo automatico»²⁴. È inoltre dimostrato che le *slot machine* e le *videolottery* sono gli apparecchi che causano maggior dipendenza tra i giocatori e maggiori perdite di denaro: sono progettati per indurre al gioco compulsivo attraverso l'uso mirato di luci e suoni, anche grazie alla loro collocazione in ambienti spesso confinati²⁵. Le cosiddette “macchinette” sono dunque «la modalità di gioco di gran lunga più insidiosa e generatrice di patologie»²⁶. A confermarlo è anche la letteratura internazionale in materia:

Within the psychological and sociological literature, there is a general assumption that electronic gaming is a “highly addictive” form of gambling, and that it contributes to the development of problem gambling more than other gambling activities.²⁷

²² Precisamente, il 46,22% delle entrate erariali derivanti da questi tipi di gioco. Cfr. ADM 2019, p. 89.

²³ Cfr. Report Piemonte 2021, p. 15.

²⁴ Torrigiani 2017, p. 6.

²⁵ Cfr. Report Piemonte 2021, p. 15.

²⁶ CPA 2016, p. 18.

²⁷ St-Pierre *et alii* 2014, pp. 153-54.

E ancora: «gli apparecchi da intrattenimento generano una buona, se non la maggior parte dei profitti dell'industria del gioco d'azzardo, e anche la maggior parte dei danni che ne derivano»²⁸.

Tali osservazioni permettono di passare al secondo, grave motivo per cui il settore del gioco d'azzardo è e deve essere regolato: i costi sociali e sanitari.

2.2. I costi sociali e sanitari

La necessità di regolare il settore del gioco d'azzardo non deriva solo dall'enorme mole di denaro che viene immessa nel circuito ogni anno in Italia. Come anticipato in apertura, le norme introdotte hanno infatti, innanzitutto, l'obiettivo dichiarato di prevenire e contrastare il cosiddetto “disturbo da gioco d'azzardo”. I costi del salvadanaio di Stato sono, cioè, anche soprattutto sociali e sanitari, al punto che, secondo molti esperti, «questo gioco non vale la candela»²⁹.

In passato era definita “ludopatia”, poi si è passati all'espressione (ancora molto usata) di “gioco d'azzardo patologico”, ma oggi – da un punto di vista sanitario – è corretto parlare di disturbo da gioco d'azzardo, così come descritto da Manuale diagnostico e statistico dei disturbi mentali (DSM-5). Il *pathological gambling* diventa quindi *gambling disorder*: la questione terminologica «ha rilevanza da un punto di vista clinico, in quanto autorizza sul piano tecnico-scientifico gli operatori ad applicare al gambling patologico strumenti terapeutici propri dei programmi per l'addiction»³⁰.

L'Istituto superiore di sanità definisce il disturbo da gioco d'azzardo in questo modo:

uno stato che compromette sia la salute psico-fisica del giocatore sia la sfera lavorativa e relazione dell'individuo, a causa dei problemi economici e legali conseguenti. È stato riclassificato tra i *Disturbi Correlati alle Sostanze e Dipendenze* per le sue similarità con i disturbi propri delle dipendenze da alcol e altre sostanze d'abuso e, in particolare, è stato posto nella sottocategoria *Disturbo non correlato all'uso di sostanze*.³¹

²⁸ Sulkunen *et alii* 2021a, p. 53.

²⁹ Forleo, Migneco 2017, p. 34.

³⁰ Report Piemonte 2021, p. 10.

³¹ https://www.iss.it/il-gioco-d-azzardo/-/asset_publisher/p1x3CsWOX6VQ/content/cosa-facciamo.

Proprio il fatto di essere una dipendenza *sine substantia*³² rende molto complesso il suo riconoscimento da parte del giocatore e della sua cerchia affettiva. Si può affermare che, «di fatto, il fenomeno della dipendenza è sommerso» e questo per due ordini di ragioni: «a causa dei ritardi dello Stato», ma anche «per una generale sottovalutazione del fenomeno che vede spesso l'opinione pubblica considerare il gioco patologico come problema minore rispetto alle tossicodipendenze e all'alcolismo»³³. Stime relative al 2014-2015 parlano di un numero complessivo di giocatori patologici compreso tra 300.000 e 1.300.000; nello stesso periodo, tuttavia, i pazienti in cura presso i SerD/SerT e nelle strutture del privato sociale erano poco meno di 24.000³⁴. Mancano, insomma, dati ufficiali sull'effettivo numero di giocatori patologici.

Sono stati condotti numerosi studi sul consumo e le abitudini di gioco degli italiani, soprattutto negli anni più recenti. Alcuni di questi si concentrano sui minori³⁵, anche se la legge vieta loro l'esercizio del gioco: l'aspetto è certamente importante e degno di attenzione, tant'è che la regolazione di cui si parlerà ha anche l'obiettivo di prevenirlo. L'intento in questa sede, tuttavia, è di fornire un'immagine il più possibile generale del disturbo da gioco d'azzardo. Per questo motivo si prenderanno in considerazione i dati e gli studi condotti sulla popolazione adulta, senza dimenticare che «monitorare i modelli e le tendenze di fenomeni nascosti e stigmatizzati, come può essere il gioco d'azzardo [...] è un compito impegnativo [...]. Occorre quindi prestare cautela nell'interpretazione dei dati»³⁶ e ritenere sempre il fenomeno sottostimato.

L'Istituto superiore di Sanità presenta la sua prima indagine epidemiologica sul gioco d'azzardo in Italia nell'ottobre 2018³⁷, quando – come visto in precedenza – la raccolta totale aveva già ampiamente superato i 100 miliardi di euro. Dall'indagine emerge che i giocatori³⁸ in Italia sarebbero 18 milioni e 400 mila, ovvero più del 36% della popolazione maggiorenne. Si tratta soprattutto di uomini (più di 10 milioni) in una fascia d'età compresa tra i 40 e i 64 anni, ma in genere si tende a iniziare a giocare molto prima, tra i 18 e i 25. Tali dati non si discostano da quelli riportati dalla letteratura internazionale:

³² Cfr. Fiasco 2019, p. 489.

³³ Forleo, Migneco 2021, p. 19.

³⁴ Cfr. Forleo, Migneco 2017, p. 30.

³⁵ Si veda, per tutti, ISS 2018b.

³⁶ CNR 2018, p. 11.

³⁷ Cfr. ISS 2018a.

³⁸ Per giocatore si intende «colui che ha giocato d'azzardo almeno una volta negli ultimi 12 mesi al momento dell'intervista».

in quasi tutti i paesi dove i dati sono disponibili, gli uomini giocano più delle donne, e lo fanno con maggiore intensità e su una varietà di giochi più ampia. [...] il tasso maggiore è associato agli adulti in età lavorativa.³⁹

Appare particolarmente significativo che ben l'8% dei giocatori, secondo l'Istituto superiore di sanità, presenta un profilo definito come "problematico"⁴⁰: questo significa che circa un milione e mezzo di persone presenta un comportamento negativo per sé e per la sua rete sociale e familiare, fatica a gestire il tempo da dedicare al gioco e non ha controllo sulla quantità di denaro che spende in questo frangente. È da mettere in rilievo che i giocatori problematici preferiscono giocare presso i bar e le tabaccherie e che più di un quarto di loro dichiara di aver fatto ricorso a prestiti di parenti o amici⁴¹.

Nello stesso periodo, anche il Reparto di epidemiologia e ricerca sui servizi sanitari dell'Istituto di fisiologia clinica del Consiglio nazionale delle ricerche ha condotto un'indagine sui consumi d'azzardo in Italia. Lo studio riporta dati pressoché simili a quelli appena esposti, sia per quanto riguarda il numero di giocatori totali e problematici, sia per quanto riguarda i luoghi preferiti di gioco. Ciò che questo studio evidenzia – e che è importante tenere a mente per l'economia di questo lavoro – è «un aumento di quasi 15 punti percentuali rispetto alla precedente rilevazione»⁴², risalente 2013-2014.

L'ultimo dato che risulta interessante da sottolineare riguarda la condizione socio-economica dei giocatori: la spesa di gioco assoluta tende ad aumentare con il reddito, ma in termini percentuali «la spesa tende a diminuire con il crescere delle entrate [...]; le fasce della popolazione [...] a reddito basso spendono una frazione maggiore delle loro entrate»⁴³.

Insomma, l'illusorietà del

guadagno facile e la mancata richiesta di particolari abilità diventano specchio per le allodole, e il miraggio di diventare ricchi grattando un cartoncino o tirando una levetta tenta molti, troppi italiani.⁴⁴

³⁹ Sulkunen *et alii* 2021a, pp. 82-83.

⁴⁰ Così definito utilizzando il *Problem Gambling Severity Index (PGSI)*, versione ridotta del *Canadian Problem Gambling Index (CGPI)*, composto da 9 item che consentono di individuare 4 profili di giocatore: senza problemi di gioco (il cosiddetto "giocatore sociale"), a basso rischio, a rischio moderato, problematico.

⁴¹ Il 14% si è rivolto a privati e l'11% a società finanziarie.

⁴² CNR 2018, p. 15.

⁴³ Sulkunen *et alii* 2021a, p. 83.

⁴⁴ Libera Piemonte 2012, p. 17.

2.3. Gli attori della regolazione: l'assenza dello Stato

I dati sin qui illustrati forniscono una fotografia del fenomeno del gioco d'azzardo in Italia e focalizzano i motivi che hanno spinto il legislatore a intervenire al fine di limitarne la diffusione sul territorio. La regolazione a cui si fa qui riferimento riguarda infatti principalmente il contenimento dell'offerta, per porre un freno alla spesa (e dunque alle perdite), alla dipendenza da gioco che porta all'erosione dei rapporti sociali e familiari, al ricorso ai prestiti. Chi sono, tuttavia, gli attori che hanno visto la necessità di una limitazione e che dunque hanno regolato il settore in tal senso?

Non certamente lo Stato: come detto in precedenza, da anni i governi usano il gioco d'azzardo come salvadanaio per far fronte alle emergenze, aumentando progressivamente – specie negli ultimi anni – la tassazione in questo settore:

curioso come questi aumenti della tassazione vengano talvolta spacciati da esponenti della politica nazionale come interventi per limitare la diffusione del gioco d'azzardo. In realtà, aumentare la tassazione ha effetto solo sulle casse dello Stato, il quale alimenta la propria dipendenza nei confronti delle copiose entrate tributarie garantite dai giocatori, a cui poco o nulla interessa se una percentuale più alta delle somme che giocano finisce allo Stato anziché alle imprese del settore.⁴⁵

L'intervento legislativo a opera dello Stato nell'ambito del gioco ha avuto, insomma, in linea generale, l'obiettivo di tutelare l'ordine e la sicurezza pubblica, di prevenire frodi e illegalità, di garantire un flusso costante e consistente di entrate per lo Stato⁴⁶.

Sono tuttavia da menzionare alcuni tentativi di ricalibrare l'offerta di gioco, a partire dal decreto Balduzzi (2012)⁴⁷, recante il titolo di «Disposizioni urgenti per promuovere lo sviluppo del Paese mediante un più alto livello di tutela della salute». Per quanto riguarda il gioco, l'art. 5 prevede l'aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza con riferimento alle persone affette da «ludopatia, intesa come patologia che caratterizza i soggetti affetti da sindrome da gioco con vincita in denaro, così come definita dall'Organizzazione mondiale della sanità (G.A.P.)». Il decreto prevede anche i primi parziali divieti sulla pubblicità, nonché la

⁴⁵ Forleo, Migneco 2021, p. 35.

⁴⁶ Cfr. Marotta 2017, p. 44.

⁴⁷ D.L. 158/2012.

predisposizione di campagne informative rivolte alle categorie a rischio e l'istituzione di un Osservatorio specifico.

Tuttavia «in pochi ricordano come il decreto [...] sia stato il primo a parlare di “progressiva ricollocazione” degli esercizi in cui si pratica il gioco d'azzardo, tenendo conto della presenza nel territorio di [...] quelli che oggi vengono chiamati luoghi sensibili»⁴⁸: si tratta del cosiddetto «distanziometro», strumento che avrebbe costituito negli anni successivi il cuore delle normative regionali, nonché il centro del dibattito tra parti politiche opposte. L'art. 7 del decreto, comma 10, recita infatti

l'Agenzia delle dogane e dei monopoli [...] provvede a pianificare, tenuto conto degli interessi pubblici di settore, ivi inclusi quelli connessi al consolidamento del relativo gettito erariale, forme di progressiva ricollocazione dei punti della rete fisica di raccolta del gioco praticato mediante gli apparecchi di cui all'articolo 110, comma 6, lettera a)⁴⁹, del testo unico di cui al regio decreto n. 773 del 1931, che risultano territorialmente prossimi a istituti scolastici primari e secondari, strutture sanitarie ed ospedaliere, luoghi di culto.

Si parlerà ampiamente e diffusamente dello strumento del distanziometro nel corso dell'elaborato. Ciò che qui conta rilevare è che la disposizione prevista dal decreto Balduzzi, seppur molto cauta tenendo conto del riferimento al consolidamento del gettito erariale, non ha mai trovato applicazione, in quanto non è mai stato pubblicato il relativo decreto ministeriale.

Un altro significativo intervento volto alla riduzione dell'offerta di gioco sul territorio nazionale è contenuto nella Legge di stabilità 2016⁵⁰: è stato previsto il taglio di un terzo del numero di AWP e la disposizione è stata resa operativa tra il 2017 e il 2018.

L'ultima importante azione del governo che vale la pena ricordare in questa sede è contenuta nel d.l. 87/2018 (conosciuto come decreto Dignità) che dedica il capo III al contrasto alla «ludopatia» (utilizzando – come visto in precedenza – un termine ormai desueto): l'art. 9 impone il divieto assoluto di pubblicità in qualunque forma e su qualunque mezzo (tv, radio, stampa, internet e social media)⁵¹. In passato, erano state adottate diverse misure volte a limitare la pubblicità sulle reti generaliste e a dettare dei criteri da seguire nei messaggi pubblicitari, ma si trattava di «limiti talmente timidi (divieto non valido nelle ore notturne) e dalle maglie così

⁴⁸ Forleo, Migneco 2021, p. 69.

⁴⁹ E cioè le cosiddette “macchinette”.

⁵⁰ L. 208/2015.

⁵¹ D.L. 87/2018.

larghe (non dovevano rispettare i divieti né i canali tematici né le tv a pagamento) da non aver alcun effetto reale»⁵².

Anche alla luce di questi ultimi interventi, è comunque possibile affermare che «fin qui è mancato il coraggio di scelte difficili, attraverso la disposizione più attesa e auspicata, ovvero una legge di riordino nazionale»⁵³. Evocata da più parti, promessa ma mai arrivata, la legge di riordino dovrebbe servire a fornire una cornice interpretativa comune: «per quanto assurdo possa sembrare, un comparto economico che garantisce a Stato e imprese ricavi per 20 miliardi di euro l'anno, non è di fatto inquadrato in una legge di riferimento»⁵⁴.

2.4. Gli attori della regolazione: le Regioni e gli Enti locali

Gli interventi più significativi in materia di limitazione dell'offerta sono stati portati avanti dalle Regioni e dagli Enti locali, attori istituzionali che percepiscono il problema “da vicino”, in termini di sicurezza e salute pubblica. Le Regioni e gli Enti locali «hanno preso coscienza del problema prima dello Stato»⁵⁵ e si sono trovati a dover fare i conti con «l'elefante azzardo piombato in una cristalleria sociale», figlia di anni di crisi economiche e politiche pubbliche «a volte discutibili»⁵⁶. Come afferma il presidente di Avviso Pubblico Roberto Montà,

gli amministratori pubblici si devono misurare direttamente e quotidianamente con la faccia problematica del gioco d'azzardo, mentre per lo Stato e le società che gestiscono questo comparto, il gioco si presenta con la faccia positiva degli enormi introiti, in termini di entrate per l'Erario e di ricavi per le imprese, che esso è in grado di generare.⁵⁷

A partire dal 2012, le Regioni hanno iniziato a legiferare per regolare il settore, con l'obiettivo principale di prevenire e contrastare il disturbo da gioco d'azzardo⁵⁸. Anche gli Enti locali hanno assunto un ruolo di primo piano in questo ambito: hanno adottato regolamenti del Consiglio comunale o ordinanze del Sindaco in attuazione delle norme regionali, ma anche in

⁵² Forleo, Migneco 2021, p. 37.

⁵³ Ivi, p. 36.

⁵⁴ Ivi, p. 40.

⁵⁵ Forleo, Migneco 2017, p. 23.

⁵⁶ Ivi, p. 33.

⁵⁷ Montà 2017, p. 7.

⁵⁸ <https://www.avvisopubblico.it/home/home/cosa-facciamo/informare/documenti-tematici/gioco-dazzardo/>. In questa pagina, alla sezione “leggi regionali”, è possibile consultare tutte le leggi regionali attualmente in vigore e le relative schede di sintesi, che ho contribuito a redigere durante il periodo del mio tirocinio presso Avviso pubblico.

loro assenza o prima della loro approvazione. Per gli obiettivi che si prefigge questo lavoro, tuttavia, verranno presi in considerazione soprattutto i provvedimenti assunti a livello regionale⁵⁹.

Tutte le Regioni italiane, a oggi, hanno emanato almeno una legge sul contrasto al disturbo da gioco d'azzardo: la Liguria ha fatto, nel 2012, da apripista; l'ultima in ordine di tempo è la Sicilia, che ha promulgato la sua norma nel 2020.

Ogni legge regionale è caratterizzata da elementi peculiari, ma vi sono alcuni aspetti che ricorrono, in un modo o nell'altro, in quasi tutte. Viene, ad esempio, vietata la pubblicità relativa all'apertura e all'esercizio delle sale da gioco: prima del decreto Dignità, come si è visto, non esisteva una efficace disciplina in materia e sono state dunque le Regioni a supplire, per prime, questa mancanza. Altre disposizioni molto diffuse riguardano l'introduzione di un marchio "no slot" per gli esercizi commerciali che scelgono di non installare (o di disinstallare) gli apparecchi da gioco, prevedendo – in alcuni casi – forme di agevolazione come la riduzione dell'Irap. In un'ottica preventiva, sono molti gli Osservatori regionali istituiti *ad hoc* o nell'ambito di altri osservatori sulle dipendenze, così come è molto comune l'istituzione di un numero verde regionale per le richieste di aiuto e la promozione di attività specifiche nelle scuole. Sempre in questo ambito, tutte le Regioni prevedono l'adempimento di specifici obblighi formativi da parte dei gestori e dei dipendenti delle sale da gioco, per acquisire gli strumenti utili al riconoscimento del disturbo da gioco d'azzardo.

Sono tuttavia due le previsioni normative che sono state sin da subito al centro del dibattito: le disposizioni sugli orari di apertura delle sale da gioco e degli esercizi commerciali che contengono *slot machine* e, soprattutto, l'istituto del distanziometro, già previsto dal decreto Balduzzi ma – come si è visto – mai disciplinato con decreto ministeriale e dunque rimasto lettera morta. Partendo dai presupposti contenuti in quel decreto, le Regioni hanno iniziato ad emanare provvedimenti «senza avere però le "spalle coperte" da una norma generale in grado di fissare linee guida per l'intero territorio nazionale»⁶⁰.

Per quanto riguarda le disposizioni sugli orari, in alcuni casi è la Regione a dettare delle fasce orarie a cui attenersi sull'intero territorio; in altri casi vengono fornite delle linee guida e sono poi i Comuni a dare disposizioni in tal senso; in altri casi ancora il compito di disciplinare

⁵⁹ Per una disamina degli interventi più significativi (e anche, in un certo senso, innovativi) degli Enti locali, si rimanda a <https://www.avvisopubblico.it/home/home/cosa-facciamo/informare/documenti-tematici/gioco-dazzardo/sintesi-della-normativa-della-giurisprudenza-materia-gioco-dazzardo-ludopatia/> in cui si parla, ad esempio, di una delibera del Comune di Jesolo del 2018 che prevede il divieto di uso di sedie e sgabelli alle postazioni di gioco per rendere "scomoda" la permanenza.

⁶⁰ Forleo, Migneco 2021, p. 70.

gli orari di apertura è demandato totalmente al Comune, che decide sulla base delle esigenze e dei problemi della zona.

Sempre con l'intento di ridurre l'offerta di gioco e, soprattutto, di renderla più difficilmente accessibile alle fasce di popolazione considerate più a rischio, le Regioni hanno previsto che le cosiddette "macchinette" dovessero essere collocate a una distanza minima di alcuni metri rispetto a dei luoghi definiti "sensibili": scuole, ospedali, luoghi di culto, uffici postali, bancomat, etc. Chiaramente, in ogni Regione la norma è declinata in modo diverso: sia rispetto ai metri (solitamente dai 300 ai 500), sia rispetto al numero di luoghi sensibili, sia – soprattutto – rispetto all'applicazione o meno della disposizione agli esercizi già in essere al momento dell'emanazione della legge. In alcuni casi, infatti, le disposizioni relative alle distanze minime sono valide solo per le nuove aperture; in altri casi, invece, si applicano progressivamente anche alle attività precedentemente autorizzate⁶¹. In quest'ultimo caso è sempre prevista una fase transitoria (in genere dai tre ai cinque anni) volta a consentire agli esercenti e ai gestori di individuare una diversa ubicazione dell'attività «e realizzare così quella 'progressiva ricollocazione' cui faceva riferimento anche il c.d. decreto Balduzzi»⁶².

Nel corso degli anni, «contro tali provvedimenti sono stati presentati numerosissimi ricorsi ai giudici amministrativi, dando luogo a un elevatissimo contenzioso»⁶³, ma diverse sentenze della Corte costituzionale hanno affermato la piena legittimità degli interventi adottati da Regioni e Comuni con riferimento sia alla Costituzione sia ai principi comunitari. Si è, paradossalmente, «innescato un effetto collaterale»⁶⁴, perché si è consolidata negli anni una giurisprudenza che oggi consente agli Enti locali di avere le idee molto più chiare sui limiti entro cui possono agire.

In particolare, a mettere fine ai contenziosi è stato il giudizio di legittimità risalente al 2011⁶⁵ e relativo alla provincia autonoma di Bolzano; ma importanti sono anche le pronunce del 2014⁶⁶, del 2017⁶⁷ e l'ultima, in ordine di tempo, del 2019⁶⁸. In particolare, nella sentenza del 2017 è possibile leggere chiaramente che l'intervento regionale di limitazione dell'offerta di gioco sul territorio non attiene a questioni di sicurezza e ordine pubblico – competenza

⁶¹ Come si avrà modo di vedere, questo è il caso del Piemonte e della legge regionale 9/2016.

⁶² Marotta 2019, p. 441.

⁶³ Marotta 2017, pp. 45-46.

⁶⁴ Forleo, Migneco 2021, p. 70.

⁶⁵ Cfr. Costituzionale 2011.

⁶⁶ Cfr. Costituzionale 2014.

⁶⁷ Cfr. Costituzionale 2017.

⁶⁸ Cfr. Costituzionale 2019.

esclusiva dello Stato – ma riguarda la salute dei cittadini e delle cittadine. Si legge infatti nel dispositivo che

il legislatore [...] non è intervenuto per contrastare il gioco illegale, né per disciplinare direttamente le modalità di installazione e di utilizzo degli apparecchi da gioco leciti e nemmeno per individuare i giochi leciti: aspetti che [...] ricadono nell'ambito della materia «ordine pubblico e sicurezza» [...]. La disposizione in esame persegue, pertanto, in via preminente finalità di carattere socio-sanitario, estranee alla materia della tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza, e rientranti piuttosto nella materia di legislazione concorrente «tutela della salute» (art. 117, terzo comma, Cost.), nella quale la Regione può legiferare nel rispetto dei principi fondamentali della legislazione statale.⁶⁹

Nella pronuncia del 2019 viene confermata tale visione: la Corte costituzionale, riferendosi alle norme messe in campo dalle Regioni, afferma che esse

troverebbero giustificazione nella competenza costituzionale in materia di «tutela della salute», tenuto altresì conto che la mancata definizione a livello nazionale di regole uniformi non potrebbe costituire un ostacolo all'approvazione di norme specifiche a livello regionale

e che

perseguendo finalità di carattere socio-sanitario volte a garantire la tutela della salute pubblica e della pubblica sicurezza, le stesse risponderebbero a criteri di ragionevolezza e congruità, oltre a rientrare nella potestà legislativa regionale.⁷⁰

Per quanto riguarda, in particolare, la spinosa questione del distanziometro, la Corte costituzionale ha ribadito inoltre che «la mancata definizione a livello nazionale di regole valide per tutte le regioni [...] non può costituire un ostacolo all'approvazione di norme specifiche a livello regionale sulle distanze minime dai luoghi sensibili»; allo stesso tempo vanno anche ricordate le sentenze dei giudici amministrativi «che hanno considerato illegittimi i provvedimenti adottati dalle amministrazioni comunali quando l'estensione dei luoghi sensibili [...] preclude di fatto – o comunque rende estremamente difficile – l'apertura di sale giochi

⁶⁹ Costituzionale 2017, pp. 10-11.

⁷⁰ Costituzionale 2019, pp. 5-6.

nell'intero territorio»⁷¹. Gli stessi giudici si sono pronunciati anche sull'applicazione del distanziometro alle attività già in essere al momento dell'emanazione della legge regionale e hanno sottolineato che

i titolari delle sale non possono vantare alcun affidamento al mantenimento degli apparecchi da gioco, in quanto l'esistenza di una precedente autorizzazione non può giustificare una deroga permanente ad una normativa successiva, volta a tutelare il bene della salute pubblica: sarà compito delle Amministrazioni competenti individuare le soluzioni più idonee a consentire quella "progressiva ricollocazione" cui fa riferimento anche il c.d. decreto Balduzzi.⁷²

Anche le disposizioni relative alla disciplina degli orari di apertura delle sale da gioco sono da considerarsi pienamente legittime: «secondo il Consiglio di Stato le misure in questione sono riferibili alla tutela del benessere psico-fisico dei soggetti maggiormente vulnerabili e della quiete pubblica»⁷³.

È evidente, dunque, che sono state le Regioni (e gli Enti locali) a trainare la regolarizzazione del settore del gioco d'azzardo in Italia, avallate dalle sentenze della Corte costituzionale. La realtà ha tuttavia dimostrato che «da soli Regioni ed Enti locali possono arrivare fino ad un certo punto», perché le pressioni delle industrie del settore sono fortissime: «tocca allo Stato intervenire adeguatamente con una legge di riforma organica del settore»⁷⁴. In mancanza di una legge nazionale di riferimento, infatti, i provvedimenti di natura regionale hanno delineato una «regolamentazione non uniforme, ma a macchia di leopardo»⁷⁵.

Lo Stato dovrebbe dunque prendere le redini della delicata questione, ma allo stesso tempo «essere un attento e solerte centro di ascolto delle istanze locali»: le Regioni e i Comuni devono infatti sempre avere possibilità di *voice* sul rapporto tra territorio e gioco, «dove "territorio" significa un rapporto di prossimità [...] anche, purtroppo, con i fattori potenziali di rischio [...] ivi dislocati». Gli Enti locali sono da considerarsi infatti «i primi sensori in grado di percepire il degrado sociale»⁷⁶. Il lavoro dovrebbe dunque essere teso a raggiungere «il tanto agognato equilibrio tra Stato e istituzioni locali in un settore strategico, sotto ogni profilo: fiscale, sociale, di sanità pubblica e di ordine pubblico»⁷⁷.

⁷¹ Marotta 2017, pp. 47-48.

⁷² Ivi, pp. 53-54.

⁷³ Ivi, p. 49.

⁷⁴ Forleo, Migneco 2017, p. 33.

⁷⁵ Forleo, Migneco 2021, p. 70.

⁷⁶ CPA 2016, p. 28.

⁷⁷ Ivi, p. 29.

Un ultimo cenno va dedicato alla Conferenza Unificata, che ha visto la discussione tra Stato e Regioni su questi temi e che si è conclusa il 7 settembre 2017 con un’Intesa «che avrebbe dovuto rappresentare base e trampolino di lancio per la definizione di una legge di riordino del comparto»⁷⁸. L’obiettivo dichiarato dell’Intesa era di ridurre l’offerta di gioco complessiva «in un settore che se, da un lato, garantisce importanti entrate erariali [...] dall’altro misura conseguenze sociali che non possono più essere trascurate»⁷⁹. Solo alcune parti dell’accordo, tuttavia, sono state rese operative (come il taglio del 35% del numero di *slot machine* presenti sul territorio e il divieto di pubblicità⁸⁰), mentre «purtroppo sono state lasciate sul tavolo le questioni più scottanti, tra cui la riduzione complessiva dell’offerta di gioco e la redistribuzione dei punti vendita»⁸¹. Si può dunque legittimamente concludere che l’Intesa risulta «priva di coerenza»⁸².

In conclusione a questo capitolo, è importante sottolineare un aspetto che verrà diffusamente discusso e approfondito più avanti. Sono stati esaminati i motivi che hanno portato le istituzioni, ma soprattutto – come si è visto – le Regioni e gli Enti locali a regolare il settore del gioco d’azzardo. È stata esaminata la dimensione economica, sociale e sanitaria del fenomeno, sottolineandone i costi via via sempre più ingenti, tenendo sempre a mente che a questo elenco è necessario aggiungere «altri costi, difficilmente quantificabili, causati dall’alterazione del mercato della libera concorrenza e [...] dal peggioramento delle condizioni di vita dei giocatori affetti da dipendenza cui vanno aggiunte le ricadute anche negli ambiti familiari e lavorativi»⁸³.

Ciò che qui conta rilevare, tuttavia, è che insieme a queste ragioni ce n’è un’altra altrettanto rilevante e complessa da gestire che ha spinto il legislatore a intervenire, ovvero il versante illegale del gioco, le infiltrazioni della criminalità organizzata nel settore, il rischio di riciclaggio, il problema dell’usura. In questo capitolo si è scelto di concentrarsi sulla dimensione legale del fenomeno, ma le Regioni e gli Enti locali percepiscono il gioco d’azzardo anche come «un problema di sicurezza, in particolar modo in riferimento alle infiltrazioni di carattere criminale e mafioso»⁸⁴, che – come si vedrà ampiamente più avanti – sono diffuse in

⁷⁸ Forleo, Migneco 2021, p. 40.

⁷⁹ Conferenza Unificata 2017, p. 6.

⁸⁰ Cfr. Forleo, Migneco 2021, pp. 40-41.

⁸¹ *Ibidem*.

⁸² Marotta 2019, pp. 439-440.

⁸³ Forleo, Migneco 2017, p. 22.

⁸⁴ Montà 2017, p. 7.

tutta Italia. La regolazione del gioco ha quindi l'obiettivo anche di contrastare le organizzazioni criminali: in base a una delle visioni che si approfondirà nel prossimo capitolo, limitare l'offerta di gioco pubblico riduce lo spazio entro cui le mafie possono agire, in quanto particolarmente interessate al settore legale ai fini di investimento e riciclaggio di denaro.

CAPITOLO 3. LE TESI IN MATERIA DI REGOLAZIONE DELL'AZZARDO

Si è visto che gli attori istituzionali che sono intervenuti negli ultimi anni nel processo di regolazione del settore del gioco – e in particolare le Regioni – hanno deciso di limitare l’offerta disponibile sul territorio. L’obiettivo principale delle norme emanate è prevenire e combattere il disturbo da gioco d’azzardo di cui si è parlato, ma anche – come anticipato – di contrastare il versante illegale e gli illeciti che si sviluppano in questo ambito. Non si tratta solo di evitare che i singoli possano commettere azioni illegali per reperire le risorse necessarie a giocare o per pagare le perdite al gioco: si parla soprattutto di prevenire frodi, reinvestimenti e operazioni di riciclaggio compiute dalla criminalità organizzata¹.

Il presupposto da cui partono le misure regionali è il seguente: diminuire l’offerta di gioco significa ridurre la platea dei possibili giocatori. In altre parole, meno punti gioco – grazie al distanziometro – e orari di apertura delle sale limitati porterebbero a conseguenze positive, ovvero a meno giocatori affetti da disturbo da gioco d’azzardo e meno illegalità diffusa nel settore.

Una visione di questo genere ha ripercussioni importanti sul versante del contrasto alla criminalità organizzata che opera nella filiera del gioco. Non è, tuttavia, l’unica a essere presente nel panorama nazionale e internazionale, perché c’è almeno un altro modo di vedere la connessione tra regolazione dell’offerta e associazioni criminali di stampo mafioso.

Scopo di questo capitolo è esporre brevemente i diversi punti di vista che si presentano nell’ambito in analisi, per poi approfondirli nel modo più accurato possibile al fine di problematizzare tutti gli elementi che li compongono, rinunciando ad affermare fermamente la validità di uno o dell’altro.

3.1. Le due tesi in breve

Al fine di esporre chiaramente le diverse visioni che si scontrano nel campo della regolazione del gioco pubblico e della struttura di vincoli e/o opportunità che si presenta di conseguenza alla criminalità organizzata, è opportuno fare preliminarmente una precisazione, che riguarda l’ormai assodato interesse delle associazioni criminali mafiose nei confronti del gioco d’azzardo. Come si

¹ Cfr. Sulkunen *et alii* 2021a, pp. 69 e ss.

vedrà ampiamente più avanti, esso si sviluppa sia sul versante illegale (un esempio è la gestione delle bische clandestine), sia sul versante legale, con le attività di riciclaggio di denaro sporco proveniente da altre attività illecite. Questa osservazione va tenuta presente insieme al fatto che «i confini tra mercati legali e illegali sono sfumati. Il crimine organizzato nutre un forte interesse per ogni forma di gioco d'azzardo, legale, paralegale e illegale»².

Fatta questa premessa, è possibile sintetizzare le due principali visioni che si scontrano nella letteratura nazionale e internazionale in tema di connessione tra regolazione e criminalità organizzata:

1. C'è chi sostiene che regolare il settore del gioco d'azzardo diminuendo drasticamente l'offerta – limitando luoghi, tempo e modalità di gioco – equivalga a favorire l'azione delle organizzazioni criminali, in quanto sarebbe presente nelle società una domanda “naturale” di gioco che andrebbe, in qualche modo, soddisfatta. Le mafie sarebbero dunque pronte a occupare uno spazio “lasciato libero” dalla regolazione stessa del settore: la contrazione del mercato legale comporterebbe dunque un inevitabile incremento dei fenomeni illegali. Per i sostenitori di questa tesi, la regolazione rappresenterebbe una forma di proibizionismo (o para-proibizionismo).
2. Al contrario, c'è chi ritiene che ci sarebbe una correlazione positiva tra l'aumento di offerta legale e l'aumento della domanda, anche illegale. Una grande offerta di gioco legale allargherebbe dunque la platea dei giocatori, anche di quelli che – potenzialmente – potrebbero spostarsi dal gioco legale a quello illegale. Anzi, in base a questa visione è la stessa offerta di gioco legale a costituire una appetibile occasione di infiltrazione e profitto per i gruppi criminali, soprattutto per le possibilità di riciclaggio di denaro.

Come annunciato in apertura, l'intento in questa sede non è operare in un'ottica di “o bianco o nero”. La complessa questione affrontata in queste sede non permette infatti di fornire soluzioni rapide o “automatiche”: ogni aspetto che compone i punti di vista appena presentati va analizzato e problematizzato, alla luce della letteratura nazionale e internazionale sul tema.

² Sulkunen *et alii* 2021a, p. 71.

3.2. La “ghettizzazione” dell’offerta: proibizionismo?

A sostenere apertamente la prima tesi sopra esposta – e cioè che la riduzione dell’offerta di gioco legale costituisca una opportunità di guadagno per le organizzazioni mafiose – è soprattutto il Centro di ricerca Eurispes (Istituto di Studi Politici Economici e Sociali), che dal 2009 ha condotto diversi studi sul tema del gioco pubblico, dotandosi anche di un organismo *ad hoc* al suo interno, ovvero l’Osservatorio giochi, legalità e patologie.

Per comprendere la posizione di Eurispes sul tema, verranno presi in considerazione diversi articoli e *report* di ricerca, tutti relativi agli anni 2019 e 2020 e dunque molto recenti; in uno di questi si parla proprio di “ghettizzazione” dell’offerta di gioco lecito³. Il riferimento principale sarà costituito da un *report* focalizzato sul Piemonte⁴ che contiene numerosi elementi interessanti per l’economia di questo lavoro.

Il ragionamento può essere condotto partendo dalla critica posizione dell’Eurispes sul più volte citato distanziometro, considerato uno strumento inefficace e anzi controproducente, totalmente decontestualizzato, nonché utilizzato da tutte le Regioni senza un previo accertamento della sua reale efficacia:

È interessante notare che il “distanziometro”, elaborato per la prima volta nella legge della Provincia autonoma di Bolzano, è transitato quasi automaticamente, e senza ulteriori valutazioni di tipo scientifico e di congruità, in tutte le regolamentazioni successive. In questo processo caratterizzato dal “copia e incolla”, si è perso completamente il legame con l’originale funzione dello strumento, ideato nell’ambito delle misure per limitare l’inquinamento elettro-magnetico prodotto dalle antenne di trasmissione.⁵

E ancora:

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.⁶

³ Cfr. <https://eurispes.eu/news/gioco-presidente-delleurispes-gian-maria-fara-accertare-le-vincite-del-gioco-illegale-e-tassarle/>.

⁴ Cfr. *infra*, cap. 4.

⁵ Eurispes 2019, p. 10. Come ricordato anche più avanti, il tema del contrasto al disturbo da gioco d’azzardo (per cui lo strumento del distanziometro viene utilizzato nelle normative regionali) e quello delle possibilità d’azione della criminalità organizzata nel settore sono intrecciati e tra loro interconnessi; in questo caso uno rappresenta la base del ragionamento che conduce all’altro.

⁶ Ivi, p. 17.

Le osservazioni appena riportate non sono da considerarsi prive di fondamento. I sostenitori dello strumento, tuttavia, partono da un presupposto diverso e, soprattutto, si pongono obiettivi differenti: l'attenzione di chi ritiene il distanziometro uno strumento efficace è concentrata innanzitutto sulla prevenzione e dunque su quei giocatori che non sono ancora da considerarsi problematici⁷, ma per cui la continua disponibilità di gioco potrebbe costituire una spinta verso il disturbo da gioco d'azzardo. Nulla, dunque, a che vedere con questioni relative alla legittimità dello strumento, come invece sostiene Eurispes:

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 delle cure delle "azzardopatie".⁸

Lo strumento del distanziometro messo in campo dalle politiche regionali e locali ha portato a una drastica riduzione dei punti vendita legali e questo, secondo Eurispes, comporterebbe delle gravi conseguenze sul piano delle possibilità d'azione della criminalità organizzata:

la forte riduzione dell'offerta di gioco pubblico, quando non la sua pratica espulsione ad opera del "distanziometro", apre spazi che vengono immediatamente occupati dalle attività illegali gestite dalla criminalità organizzata, che da sempre ha nel gioco clandestino uno dei suoi core business.⁹

Il motivo alla base di tale constatazione è semplice: il gioco pubblico «non è "nato dal nulla"»¹⁰, ma affonda le sue radici nella volontà di modificare un contesto ormai caratterizzato da pratiche illegali gestite dalla delinquenza comune e dalla criminalità organizzata. Limitare fortemente, dunque, il gioco legale avrebbe come conseguenza il ritorno a un passato dominato dall'illegalità, perché la domanda d'azzardo rappresenta un elemento "innato", "naturale" e deve quindi trovare necessariamente uno sbocco in un'offerta, sia essa legale o illegale: bisogna, insomma, «soddisfare la domanda di gioco che esiste»¹¹.

⁷ In base alla classificazione dei giocatori di cui si è parlato nel capitolo precedente. Cfr. *supra*, paragrafo 2.2.

⁸ Eurispes 2019, p. 22.

⁹ Eurispes 2020, pp. 43-44.

¹⁰ Eurispes 2019, p. 11.

¹¹ Cardia 2016, p. 105.

Queste constatazioni sono basate su una visione delle norme regionali – e in particolare di quelle relative al distanziometro e alla restrizione degli orari di apertura delle sale da gioco¹² – come leggi che *proibiscono*, e non come leggi che limitano e restringono il campo al fine di tutelare i soggetti più vulnerabili. Si tratterebbe di un «proibizionismo imposto sul territorio locale»¹³, di «provvedimenti anti-gioco-legale»¹⁴, della sostanziale *scomparsa* del gioco, «a tutto vantaggio dell'attività della malavita organizzata»¹⁵: l'Istituto di ricerca ribadisce più volte con forza che «la riduzione dell'offerta legale di gioco nei territori si traduce in un “favore” alla criminalità organizzata e a quella comune»¹⁶.

A sostegno della medesima tesi troviamo anche il presidente dell'Associazione concessionari dei giochi pubblici (ACADI), Geronimo Cardia, che ritiene le norme regionali «di fatto proibitive», affermando che queste «rappresentino un problema e non una soluzione»¹⁷. Cardia arriva poi a sostenere che

con tutta l'aggressione all'offerta di gioco legale, per opera dei provvedimenti locali [...] la diffusione dell'offerta illegale agli organi di stampa risulta stia diventando talmente rilevante che il Gap sta aumentando in coincidenza della emanazione dei provvedimenti limitativi richiamati.¹⁸

Come si avrà modo di vedere più avanti quando si affronterà il caso Piemonte, tale affermazione non trova riscontro nella realtà, sia quando parla di una connessione tra gioco d'azzardo patologico e provvedimenti regionali, sia quando si delinea un collegamento tra offerta illegale e GAP.

Uno degli argomenti portati a sostegno della tesi in esame – che confermerebbe la visione secondo cui la limitazione dell'offerta di gioco pubblico “lascia il posto” all'illegalità – è l'aumento delle violazioni tributarie e amministrative, nonché l'incremento dei sequestri di apparecchi per il gioco¹⁹ in corrispondenza dell'emanazione di provvedimenti regionali particolarmente restrittivi. Come si avrà modo di vedere²⁰, i motivi per cui vengono rilevati più illeciti rispetto a un periodo di riferimento precedente possono essere vari e non dipendere dal loro effettivo aumento. Una spiegazione potrebbe risiedere nel fatto che, per esempio, le forze dell'ordine abbiano effettuato più

¹² Per una disamina sui motivi della critica allo strumento della compressione degli orari di apertura, cfr. Eurispes 2019, p. 22 e ss.

¹³ Cardia 2016, p. 55.

¹⁴ Ivi, p. 94.

¹⁵ Eurispes 2019, p. 17.

¹⁶ Ivi, p. 32.

¹⁷ Forleo, Migneco 2021, p. 117, intervista a Geronimo Cardia, Presidente dell'ACADI.

¹⁸ Cardia 2016, p. 60.

¹⁹ Si veda anche, a titolo esemplificativo, <https://www.agimeg.it/legge-piemonte-gioco-favorisce-illegalita-operazioni-gdf-polizia-carabinieri-adm/>.

²⁰ Cfr. *infra*, cap. 4, paragrafo 4.2. in cui si presenteranno i dati relativi agli illeciti riscontrati nel settore del gioco in Piemonte e si cercherà di applicare i ragionamenti qui proposti.

controlli e più frequentemente, riscontrando dunque un numero più elevato di infrazioni. D'altronde è lo stesso Eurispes a commentare così sul punto: «in generale, si è riscontrato un aumento delle violazioni nel settore dei giochi, in parte grazie al maggior presidio e alla maggiore efficacia dei controlli, anche in virtù della messa a punto di indicatori di rischio»²¹.

Eurispes inoltre, per dare forza alla propria tesi, riporta integralmente un contributo che l'ormai ex procuratore nazionale antimafia Federico Cafiero de Raho ha apportato alla ricerca in questione. De Raho conferma la dilagante illegalità e la gestione del gioco da parte della criminalità organizzata nel periodo precedente la regolazione da parte dello Stato, ma non sembra portare motivazioni che sostengano la visione di Eurispes sul proibizionismo delle norme regionali e il conseguente spazio che sarebbe "lasciato libero" alle associazioni criminali. Il procuratore nazionale antimafia sembra anzi propendere per la seconda tesi – che verrà discussa più avanti – secondo cui la criminalità organizzata di stampo mafioso è maggiormente interessata al versante legale del gioco, perché necessita di riciclare denaro. Cafiero de Raho afferma infatti – nell'ambito della ricerca di Eurispes – che

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] utilizza circuiti paralleli con uno scambio tra lecito e illecito che, all'inizio, è stato difficile scoprire.²²

Cafiero de Raho conclude poi il suo intervento con opinioni molto forti sulla questione regolazione/proibizionismo, che sembrano invece farlo propendere per la tesi ora in analisi:

molte Regioni hanno varato leggi che, di fatto, comprimono l'offerta di gioco pubblico nei rispettivi territori, in alcuni casi fin quasi ad espellerlo [...]. È necessario attrezzarsi per questa specifica dipendenza "sine substantia" [...]. 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 [...]. Una cosa è certa: il proibizionismo, in questo come in altri settori, ha sempre dimostrato di non essere una soluzione.²³

²¹ <https://eurispes.eu/news/eurispes-giochi-la-stretta-normativa-puo-accrescere-lillegalita/>. Sul punto, si veda anche Eurispes 2020, p. 57 e ss.

²² Eurispes 2019, pp. 25-26.

²³ Ivi, p. 27.

In un'intervista rilasciata a Unomattina il 20 ottobre 2021, l'ex procuratore nazionale antimafia afferma che

secondo una stima, che è stata fatta recentemente, nel 2019 il gioco legale ha consentito allo Stato di incassare su giocate per circa 106 miliardi di euro. È evidente che se questa è la cifra che le giocate hanno evidenziato, nel momento in cui il gioco legale è stato chiuso, ha consentito alle organizzazioni criminali di gestire il corrispondente gioco illegale, e quindi una ricchezza enorme. Ecco perché quando si diceva "il gioco legale va promosso" è evidente che non era un sollecitazione al gioco, perché comunque il gioco d'azzardo andrebbe contenuto e in qualche modo ostacolato, ma chiudere il gioco legale significa dare alla criminalità organizzata la possibilità di operare con maggiore efficacia e maggiore ricchezza.²⁴

È da sottolineare, tuttavia, che tali affermazioni sono state fatte in relazione a una domanda della conduttrice sulle chiusure forzate dovute alla pandemia da Covid-19. Il centro della discussione era quindi costituito da un momento di totale chiusura e – si potrebbe dire – *proibizione* e non di *limitazione* dell'offerta di gioco.

Lo stesso concetto viene ribadito dall'ex procuratore nazionale antimafia anche nel febbraio 2022 quando, audito di fronte alla Commissione parlamentare di inchiesta sul gioco illegale e le disfunzioni del gioco pubblico, risponde a una sollecitazione sul punto introducendo ulteriori elementi degni di menzione:

Il gioco legale è evidente che evita la proliferazione del gioco illegale. È fin troppo evidente che laddove non vi siano aperture per accogliere scommesse di coloro che sono abitualmente dediti al gioco, si aprono le porte della illegalità e costoro troveranno sicuramente possibilità per proseguire nelle scommesse o nel gioco attraverso l'offerta della criminalità organizzata. Ma d'altro canto è sempre stato così, in ogni settore: laddove si chiude un settore, la criminalità organizzata mafiosa interviene per poter sopperire all'emergenza [...]. Quindi è evidente che se chiudiamo il gioco legale interverranno per sopperire l'esigenza che i giocatori avranno con le loro sale giochi e scommesse illegali. Non che si voglia dire "moltiplichiamo il gioco legale e quindi invogliamo a giocare", è il contrario. Vogliamo soltanto dire che, mentre sul gioco legale abbiamo la possibilità di un controllo, di una vigilanza, sul gioco illegale invece abbiamo la difficoltà di individuare i luoghi in cui si gioca, quindi la difficoltà è maggiore. Ecco perché anche il lockdown ha determinato poi una ultra-attività da parte delle organizzazioni mafiose [...]. Poiché le organizzazioni mafiose hanno un solo problema, che

²⁴ <https://www.raiplay.it/video/2021/10/La-mafia-dietro-il-gioco-dazzardo---Unomattina---20102021-ddec080-5172-4337-b80c-51269de46325.html>.

è quello di investire masse di danaro enormi [...]. Laddove non effettuiamo controlli e non mettiamo la regola, intervengono per occupare gli spazi.²⁵

È dunque evidente che la posizione dell'ex procuratore nazionale antimafia presenti diverse sfaccettature e che non si possa concludere che propenda per una o per l'altra tesi sopra presentate. Cafiero de Raqho si contrappone fortemente al proibizionismo in materia di gioco, in quanto strumento inefficace in tutti gli ambiti e in tutte le epoche. Non risulta, tuttavia, che abbia parlato delle norme regionali come proibizioniste o para-proibizioniste. Anzi: Cafiero de Raqho menziona la necessità di regole e controlli per evitare le infiltrazioni della criminalità.

La complessa posizione dell'ex procuratore nazionale antimafia sopra esposta conferma ciò che si intende sostenere in questa sede, ovvero che le politiche hanno obiettivi ed effetti compositi e complessi e non si può certamente ragionare in termini di causa – effetto di una legge su un determinato fenomeno senza considerare il contesto di riferimento e tutti gli elementi che lo compongono. Per questo motivo risulta difficile accogliere la tesi di Eurispes, che parla quasi di un automatismo, sostenendo che «dalle Ricerche dell'Osservatorio sono emersi molteplici elementi a conferma del rischio che una riduzione dell'offerta del gioco pubblico generi “meccanicamente” un aumento dei volumi di illegalità»²⁶. Questa visione non permette “vie di mezzo” e non consente di condurre analisi sfaccettate e problematizzate. In un articolo del giugno 2020 Eurispes conferma questo punto di vista, che non ammette eccezioni:

Non ci sono molte strade. Il gioco pubblico o rimane legale ed autorizzato senza essere discriminato, o viene cancellato per rispedire a tambur battente tutta la domanda di gioco nelle mani e nelle maglie delle reti illegali.²⁷

È evidente che il presupposto di una simile visione del fenomeno è che la criminalità organizzata operi principalmente – anzi, quasi esclusivamente – sul versante illegale del gioco d'azzardo, pronta a riempire i vuoti lasciati dalla regolazione. In realtà, come si avrà modo di vedere più avanti e come confermano anche le parole dell'ex procuratore nazionale antimafia Federico Cafiero de Raqho, l'interesse principale delle consorterie mafiose nel settore – soprattutto in tempi recenti – è costituito dal versante legale, in cui è possibile riciclare denaro.

²⁵ https://webtv.senato.it/4621?video_evento=239707.

²⁶ Eurispes 2020, p. 57.

²⁷ <https://eurispes.eu/news/giochi-fermi-lavoratori-senza-risposte-crece-mercato-illegale/>.

3.3. Arginare lo tsunami azzardo: la limitazione dell'offerta

Passiamo ora all'analisi della seconda tesi, quella in base alla quale limitare l'offerta di gioco riduce la platea dei giocatori, anche quelli che potenzialmente potrebbero passare dal gioco legale al gioco illegale. La regolazione dell'offerta di gioco e dunque la sua riduzione costituirebbero perciò un ostacolo per la criminalità organizzata, che avrebbe come principale interesse l'investimento e il riciclaggio di denaro nell'ambito del gioco legale stesso. A sostenere questa tesi sono in molti tra studiosi, magistrati, deputati, forze dell'ordine, enti del terzo settore.

Per semplicità nell'esposizione, consideriamo questo punto di vista costituito da due elementi fondamentali: la connessione tra diminuzione dell'offerta e diminuzione della domanda di gioco da un lato; l'interesse delle mafie nei confronti del versante legale del gioco d'azzardo dall'altro. Verranno ora analizzati questi due aspetti separatamente, per poi trarre delle conclusioni che diano contezza della complessità degli elementi osservati in entrambe le tesi.

3.3.1. È l'offerta che genera la domanda?

L'intento di questo paragrafo non è ripercorrere la storia delle teorie economiche e la loro possibile applicazione al mercato del gioco d'azzardo. L'obiettivo è fornire alcuni singoli spunti di riflessione, nonché presentare – senza alcuna pretesa di esaustività – la visione di alcuni studiosi sul modello economico che si adatta alla filiera del gioco.

Tenendo a mente queste premesse, la nozione fondamentale da cui partire è quella di “equilibrio di mercato”, che è dato «dal prezzo e dalla quantità in corrispondenza dei quali le forze dell'offerta e della domanda si bilanciano»²⁸, ovvero quando la quantità offerta corrisponde alla quantità domandata. È tuttavia possibile che, da una situazione di equilibrio, ci siano degli scostamenti della curva di offerta o di domanda, come nel caso della variazione dell'offerta di gioco dovuta all'introduzione delle varie norme regionali: a questo punto si individua un nuovo punto di equilibrio di mercato e, se è l'offerta a diminuire, il prezzo del bene aumenta e la quantità diminuisce²⁹.

Queste poche nozioni di base costituiscono quella che possiamo definire una «visione classica e un po' romanzata del pensiero economico», una «visione ottimistica», che si basa sulle «proprietà

²⁸ Samuelson, Nordhaus, Bollino 2009, p. 51.

²⁹ Cfr. *ivi*, pp. 52-53.

di autoregolazione del mercato»³⁰. Tale visione subisce un duro colpo a partire dagli anni Settanta, grazie anche al lavoro del futuro premio Nobel George Akerlof. Secondo l'economista, il mercato sarebbe alla continua ricerca di occasioni profittevoli³¹, come quelle che conducono alle dipendenze, in quanto «dietro una dipendenza c'è una domanda che diventa inelastica al prezzo»³². Questo significa che la quantità demandata non subisce modifiche di rilievo a fronte di un aumento di prezzo.

Secondo diversi studiosi, inoltre, «quello dell'azzardo è uno dei settori dove meglio funziona la cosiddetta “legge di Say” secondo cui l'offerta di un bene o un servizio crea la sua domanda»³³. Si tratta di una legge definita anche “legge degli sbocchi”: di fronte a un aumento o a una diminuzione dell'offerta, la domanda si comporterebbe di conseguenza, ovvero troverebbe un suo sbocco naturalmente. Applicata all'azzardo, la legge di Say permette di affermare che la riduzione dell'offerta sul territorio decisa dalle Regioni porti a una “naturale” e conseguente riduzione della domanda del bene “gioco d'azzardo”. In questa prospettiva, «un'attenta, seppur sintetica, ricostruzione storica, mostra quanto la propensione a destinare quote imponenti di reddito privato al consumo di gioco d'azzardo sia l'effetto di una rapida e massiccia costruzione di un ciclo di offerta»³⁴.

Adottando questo modo di vedere la connessione tra domanda e offerta di gioco, sarebbe legittimo ritenere – sulla scia delle azioni intraprese dalle Regioni negli ultimi anni – che «exposure to legal gambling opportunities has been widely speculated as a possible factor associated with the potential increase in pathological and problem gambling»³⁵, soprattutto alla luce della letteratura internazionale sul tema, che riporta ad esempio il caso norvegese:

the Norwegian experience illustrates that substantial policy change produces substantial effects: the government banned all machines in 2007, replacing them later with far fewer and less harmful terminals with limited maximum losses. The restrictions led to a substantial net decrease in the total volume of gambling turnover and a decrease in problem gambling.³⁶

A livello nazionale, in una recente ricerca effettuata da Eclectica sull'impatto della normativa regionale in tema di gioco d'azzardo in Piemonte³⁷, gli intervistati affermano che il volume

³⁰ Mandolesi, Pelligra 2018, p. 1.

³¹ Le occasioni profittevoli possono essere colte dal mercato anche attraverso narrative ingannevoli, come nel caso della pubblicità nel settore del gioco d'azzardo, che lo stesso Akerlof usa come esempio nel suo *Phishing for Phools* (“manipolare gli sprovveduti”). Per approfondire, cfr. Becchetti, Mandolesi 2017 e Mandolesi, Pelligra 2018.

³² Becchetti, Mandolesi 2017, p. 42.

³³ Mandolesi, Pelligra 2018, p. 4.

³⁴ Fiasco 2019, p. 495.

³⁵ St-Pierre *et alii* 2014, pp. 151-52.

³⁶ Sulkunen *et alii* 2021, p. 35.

³⁷ Cfr. *infra*, cap. 4.

dell'offerta è «causa scatenante della diffusione del gioco d'azzardo patologico»³⁸, che sarebbe «esplosa a causa dell'espansione decisa dell'offerta che ha cavalcato l'onda della crisi economica, che ha investito sia giocatori che gestori»³⁹. La ricerca in questione conclude affermando fermamente che «è ormai noto che l'offerta del gioco d'azzardo influenza i consumi»: sono molti i giocatori che «si sono avvicinati alle macchinette proprio a causa della prossimità» e, aggiungiamo, della facile accessibilità; inoltre alcuni intervistati hanno raccontato di aver aumentato il tempo e la spesa dedicati al gioco «a seguito dei mutamenti dell'offerta, come nel caso della moltiplicazione delle lotterie istantanee e delle estrazioni» oppure dopo il trasferimento in alcune zone dove è «difficile adottare strategie di controllo, perché “il gioco ti casca addosso”»⁴⁰.

Si noti che la letteratura nazionale e internazionale qui citata fa riferimento al disturbo da gioco d'azzardo e non a problemi connessi con la criminalità organizzata. Come ampiamente ricordato, l'obiettivo principale delle leggi regionali è prevenire e contrastare la patologia. Le due questioni sono – come anticipato in più parti – intrinsecamente connesse e intrecciate, al punto che è difficile trovare letteratura che le separi in modo netto: le politiche di limitazione del gioco portano infatti alla riduzione dell'offerta di gioco lecito sul territorio e questo – secondo la visione che si sta analizzando in questa sede – avrebbe importanti ripercussioni sulle possibilità d'azione dei gruppi criminali mafiosi.

3.3.2. Il gioco d'azzardo come «polmone mafioso»

A questo punto è possibile passare al secondo importante aspetto che caratterizza la tesi in esame, ovvero l'interesse dei gruppi criminali mafiosi nei confronti del versante legale del gioco d'azzardo, al fine di riciclare i proventi illeciti. In base alla visione qui in analisi, infatti, «la nutrita ed evoluta offerta» ha «favorito anche la penetrazione delle mafie nel comparto che, a vario titolo, sfruttano la rete dei giochi per attività di riciclaggio di denaro sporco proveniente da illeciti»⁴¹.

È importante, per restituire un quadro completo, sottolineare che la Direzione Investigativa Antimafia parla di «due direttrici» entro cui i gruppi criminali mafiosi si muovono nell'ambito del gioco d'azzardo, ovvero «la gestione “storica” del gioco d'azzardo illegale» e «la contaminazione del mercato del gioco e delle scommesse legali»⁴².

³⁸ Eclectica 2019, p. 36.

³⁹ Ivi, p. 43.

⁴⁰ Ivi, p. 51.

⁴¹ Torrigiani 2017, p. 5.

⁴² DIA 2019, p. 782. Per una disamina completa delle attività dei gruppi mafiosi (e delle relative proposte di contrasto) nel settore del gioco d'azzardo legale e illegale, cfr. anche CPA 2016.

Analizzando brevemente il versante illegale, possiamo affermare che l'attenzione delle mafie era – soprattutto in passato – concentrata sulla gestione delle bische clandestine e delle scommesse illegali: questo «non ha mai costituito notizia» perché «già nei rapporti di polizia dell'800 c'è traccia della gestione del lotto clandestino e del gioco d'azzardo da parte della camorra»⁴³. È da notare anche per un lungo periodo l'azione dei gruppi mafiosi – e in particolare di Cosa nostra⁴⁴ – ha dovuto fare i conti «con la retorica della “mafia buona” che non si contaminava con attività disonorevoli come la prostituzione, l'usura e, appunto, il gioco d'azzardo»⁴⁵.

È tuttavia pacifico che almeno a partire dagli anni Ottanta del secolo scorso le associazioni criminali di tutta Italia gestissero dapprima il settore delle bische clandestine e poi, a partire dagli anni Novanta, anche le *slot machine* e la raccolta delle scommesse illegali⁴⁶. Sul versante illegale del settore dei giochi possiamo riscontrare poi altre attività che sono tradizionalmente svolte dalle organizzazioni criminali: alcuni esempi sono la concessione di prestiti a tassi usurari ai giocatori in difficoltà; l'estorsione ai danni di società concessionarie, sale gioco ed esercizi commerciali; l'imposizione delle *slot machine* ai gestori dei locali⁴⁷. Alcune risultanze investigative parlano anche di casi di costrizione – con metodo mafioso – all'installazione di apparecchi da gioco precedentemente manomessi dal gruppo criminale: le *slot* sono regolarmente collegate alla rete telematica dell'ADM, ma l'alterazione permette una trasmissione parziale dei dati relativi alle giocate, incrementando così gli introiti della criminalità organizzata⁴⁸.

L'interesse nei confronti del versante illegale non è andato svanendo nel corso degli anni: le organizzazioni mafiose sono ancora ampiamente coinvolte nelle attività sopra citate, anche se «in forme, dimensioni e modalità differenti nel corso del tempo e nelle diverse realtà dello scenario italiano»⁴⁹.

Secondo l'ex procuratore nazionale antimafia Federico Cafiero De Raho, il valore del mercato illegale supererebbe i 20 miliardi di euro, ovvero sarebbe pari al 20% di quello legale⁵⁰. Non è affatto semplice stimare il giro d'affari delle mafie nel settore sul versante illegale, ma la DIA avverte che si tratta di volumi rilevanti: è sufficiente infatti «pensare all'entità dei patrimoni sequestrati ai referenti delle cosche [...], nell'ordine di decine, più spesso di centinaia di milioni di euro»⁵¹.

⁴³ Forleo, Migneco 2021, p. 53.

⁴⁴ Cfr. Scaglione 2012, p. 470 e ss.

⁴⁵ Corica, De Luigi, Mete 2020, p. 138.

⁴⁶ Cfr. DIA 2019, p. 779.

⁴⁷ Cfr. Forleo, Migneco 2021, p. 55.

⁴⁸ Cfr. Russo 2017, p. 66.

⁴⁹ Scaglione 2012, p. 474.

⁵⁰ Cfr. Forleo, Migneco 2021, p. 19.

⁵¹ DIA 2019, p. 785.

La tesi precedentemente esposta – ovvero quella attribuibile principalmente all’Istituto di ricerca Eurispes – focalizzava l’attenzione sulle condotte illegali appena descritte, affermando che lo spazio “lasciato libero” dall’offerta illegale fosse facilmente “riempito” da attività illecite a opera della criminalità organizzata. La tesi ora in analisi, al contrario, si concentra sul versante legale e sulle enormi possibilità di riciclaggio di denaro sporco proprio nell’ambito dell’offerta di gioco pubblico, attività che «appartiene indistintamente a tutte le organizzazioni, che operano spesso in sinergia»⁵², sviluppando rapporti di «alleanza funzionale tra consorterie appartenenti a matrici mafiose diverse»⁵³. Il settore del gioco pubblico costituirebbe, per dirla con l’onorevole Luciano Violante (ex presidente della Commissione parlamentare antimafia), un vero e proprio «polmone mafioso»⁵⁴.

È significativo, in questo senso, che il VI Comitato, istituito in seno alla Commissione parlamentare antimafia della XVI legislatura per indagare il fenomeno del riciclaggio, si sia da subito imbattuto nel settore del gioco e abbia quindi dato impulso a un lavoro di approfondimento di questa evidente connessione⁵⁵. Il risultato è una importante Relazione della Commissione antimafia dedicata in modo specifico al tema delle infiltrazioni mafiose nel gioco lecito e illecito.

È da sottolineare che già nella citata Relazione, datata luglio 2011, erano ravvisabili i primi elementi del dibattito di cui si sta cercando di dar conto, ovvero le diverse visioni della connessione tra regolazione dell’offerta e opportunità della criminalità organizzata. Di fondamentale importanza risulta poi il largo spazio dato dalla Commissione al tema del riciclaggio nel settore dei giochi, nonché alle possibili e opportune modifiche normative per far fronte al problema: il Comitato approfondiva gli aspetti legati agli investimenti delle mafie in termini di scommesse anche legali «con finalità di riciclaggio, gestendo spesso direttamente anche le attività di raccolta delle scommesse e fornendo il servizio di installazione e manutenzione degli apparecchi» e con essi anche la diffusione di massa dell’azzardo legale, considerato «tra le prime cause dell’indebitamento e l’anticamera del ricorso al prestito usurario»⁵⁶. In ultimo, la Relazione della Commissione antimafia del 2011 mette in rilievo che «ormai le mafie operano come dei soggetti economici inseriti a pieno titolo nel tessuto legale, non limitandosi più a semplici incursioni»⁵⁷ e che nell’ambito del gioco d’azzardo alcune imprese operano come vere e proprie “lavanderie” di denaro sporco⁵⁸.

La costituzione di queste “lavanderie” è stata possibile anche a causa della già citata assenza da parte dello Stato⁵⁹. Un settore come quello del gioco, caratterizzato da una normativa incompleta

⁵² Ivi, p. 855.

⁵³ DIA 2019, p. 855.

⁵⁴ Torrigiani 2017, prefazione dell’on. Luciano Violante, p. 2.

⁵⁵ Cfr. CPA 2010.

⁵⁶ CPA 2011, p. 38.

⁵⁷ Ivi, p. 52.

⁵⁸ Cfr. ivi, p. 54.

⁵⁹ Cfr. *supra*, cap. 2, paragrafo 2.3.

e sempre in evoluzione, rappresenta un'occasione proficua per investire e riciclare somme di denaro. In questa prospettiva, è possibile affermare che la «legalizzazione dell'azzardo ha compresso, ma non eliminato, gli spazi di gioco illecito. I gruppi criminali sono stati in grado di parare il colpo e hanno sfruttato le maglie larghe di un settore economico diventato immenso»⁶⁰. Si credeva infatti che se lo Stato avesse ampliato, controllato e gestito l'offerta di gioco lecito, allora sarebbe stato possibile contrastare la presenza dell'illegalità nel settore: «il corso degli eventi, invece, ha sancito ben altro»⁶¹. Dalle indagini e dalle parole dei collaboratori di giustizia emerge come il settore sia divenuto un mercato in cui i clan hanno deciso di investire «in ragione della [sua] permeabilità e vulnerabilità», che «consente con facilità di inserirsi e perseguire guadagni elevati»⁶²: insomma, siamo in presenza di un ambito che presenta «aree di opacità che consentono alle organizzazioni criminali un facile inserimento e la realizzazione di lauti guadagni»⁶³.

Un tema connesso a quello della regolazione statale e di fondamentale importanza ai nostri fini è il progressivo allargamento del mercato legale dell'azzardo, che ha modificato la struttura dei vincoli e delle opportunità delle organizzazioni criminali:

La scalata criminale verso i gradini più alti del settore si accompagna al processo di “apertura regolata” del mercato del gioco d'azzardo che, in tempi relativamente rapidi, da ambito sommerso diventa pienamente legale. Ciò incide sulle caratteristiche del contesto in cui il gruppo criminale era abituato ad agire.⁶⁴

È infatti opportuno tenere sempre a mente che tutti gli attori, mafiosi e non mafiosi, si muovono «all'interno di una trama articolata di vincoli, sostegni, orientamenti all'azione e condizionamenti normativi»: agiscono, insomma, in un «ambiente», che è «fattore condizionante, oltre a essere a sua volta plasmato dalle continue dinamiche di interazione. È il “luogo” in cui prendono forma le regole del gioco»⁶⁵.

Il senatore Stefano Vaccari, alla guida del Comitato della Commissione antimafia dedicato specificamente al tema delle connessioni tra mafie e gioco della XVII legislatura, così commenta questo aspetto: le organizzazioni criminali,

⁶⁰ Forleo, Migneco 2017, p. 21.

⁶¹ Torrigiani 2017, p. 11.

⁶² CPA 2016, p. 30.

⁶³ CPA 2018, p. 204.

⁶⁴ Corica, De Luigi, Mete 2020, p. 147.

⁶⁵ Sciarrone, Storti 2019, p. 66.

sapendo inserirsi nelle falle e negli interstizi del sistema normativo hanno sviluppato modalità di alterazione delle regole di mercato, aggiramento, elusione ed evasione fiscale, manomissione, ecc. del sistema legale e costruendo una rete parallela per il gambling online, attraverso l'installazione dei server nei paradisi fiscali europei o internazionali per sfuggire ai controlli stringenti delle nostre autorità.⁶⁶

Altro fattore che ha certamente contribuito allo sviluppo di attività di riciclaggio nel settore dei giochi è che siamo di fronte a un ambito definibile “a basso rischio ed elevato profitto”: qui «l'accertamento delle condotte illegali è alquanto complesso e le conseguenze giudiziarie risultano piuttosto contenute in ragione di un sistema sanzionatorio che prevede l'applicazione di pene non elevate»⁶⁷. Anche di fronte all'individuazione dei responsabili, infatti, «la mitezza del sistema sanzionatorio vanifica qualunque azione di contrasto»⁶⁸. A confermarlo è anche DIA, che nel 2019 dedica uno specifico *focus* alla connessione tra mafie e azzardo: il gioco «dopo i traffici di stupefacenti è probabilmente il settore che assicura il più elevato “ritorno” dell'investimento iniziale, a fronte di una minore esposizione al rischio»⁶⁹; anche la Commissione antimafia parla di «accertamento delle condotte illegali alquanto complesso» e di «conseguenze giudiziarie piuttosto contenute»⁷⁰.

Sono oggi numerose le attività investigative che mostrano un quadro radicalmente cambiato rispetto al passato. L'interesse nei confronti del settore legale del gioco è andato aumentando a partire dagli anni Duemila, quando la tradizionale offerta ha iniziato ad allargarsi e a rendersi sempre più complessa⁷¹. Anche la DIA a questo proposito scrive che un ventennio fa si è compiuto «il vero “salto di qualità”», in quanto le mafie hanno percepito «l'elevata dimensione economica del mondo del gioco e delle scommesse prodotta dal circuito legale»⁷².

Le organizzazioni criminali sfruttano la filiera del gioco anche «investendo nel settore dell'azzardo, così come si investe in qualsiasi altra attività economica»⁷³. Lo stesso Cafiero de Raho, delle cui posizioni si è diffusamente discusso precedentemente, afferma che «le mafie, oggi, come spesso è stato ripetuto, sono mafie degli affari e investono consistenti capitali nel gioco legale»⁷⁴. Il

⁶⁶ Torrigiani 2017, postfazione del sen. Stefano Vaccari, p. 37.

⁶⁷ Torrigiani 2017, p. 11.

⁶⁸ Russo 2017, p. 64.

⁶⁹ DIA 2019, p. 855.

⁷⁰ CPA 2016, p. 30.

⁷¹ Cfr. Forleo, Migneco 2021, p. 53.

⁷² DIA 2019, p. 779.

⁷³ Corica, De Luigi, Mete 2020, p. 138.

⁷⁴ Forleo, Migneco 2021, prefazione di Federico Cafiero de Raho, p. 7.

procuratore nazionale antimafia aggiunto Giovanni Russo spiega in questi termini le ragioni di un interesse tanto marcato da parte della criminalità organizzata nel settore:

Le ragioni di un simile interesse vanno individuate non solo nelle indubbe potenzialità del settore - in quanto produttore di grandi valori economici, attraverso un effetto “moltiplicatore” delle somme riscosse con le puntate -, ma anche nell’opportunità che lo stesso offre di riciclare e investire, senza gravi rischi, consistenti somme di denaro, provento delle altre e più tradizionali attività illecite.⁷⁵

E poi prosegue descrivendo in modo dettagliato le modalità attraverso cui è possibile riciclare denaro nel settore del gioco. Si riporta qualche interessante stralcio:

Si ricicla in vari modi: aprendo una sala giochi o un centro scommesse con denaro di provenienza illecita, previa intestazione a un prestanome; provvedendo al pagamento (con maggiore immediatezza rispetto ai tempi burocratici degli organismi statali preposti a tale funzione) in contanti (di provenienza, *ça va sans dire*, illecita) della vincita derivante da un tagliando legale Gratta e Vinci o del Superenalotto (il tagliando vincente, così acquisito, viene poi riscosso ufficialmente dal riciclatore che può disporre di una somma pulita, perché proveniente dalle casse dei Monopoli dello Stato); mediante l’abusiva concessione di prestiti ad alti tassi d’interesse [...]; ricorrendo al sistema delle giocate fittizie [...]; attraverso il gioco on line, favorendo movimentazioni di denaro poco tracciabili e poco controllabili per la tipologia dei flussi e per l’ubicazione delle società di gestione all’estero.⁷⁶

È da rilevare, per dover di completezza, che le associazioni criminali concentrano i loro interessi anche nella gestione delle cosiddette “macchinette”, delle sale bingo e delle corse ippiche⁷⁷.

La penetrazione delle organizzazioni mafiose nel versante legale del gioco non costituisce solo un’opportunità di riciclaggio e di investimento per ricavare ingenti profitti, ma è anche l’ennesima «possibilità per affermare il proprio potere sul territorio, obbligando anche soggetti non legati alla criminalità a sottostare ai diktat della mafia, ad esempio installando le “macchinette” imposte dai clan»⁷⁸. Sono noti infatti casi in cui le associazioni criminali hanno distribuito e installato nei bar e nei locali pubblici apparecchi da gioco «determinando situazioni di vero e proprio monopolio nei territori da esse controllati mediante l’imposizione, con modalità estorsive, ai titolari di pubblici esercizi del proprio prodotto»⁷⁹.

⁷⁵ Russo 2017, p. 63.

⁷⁶ Ivi, pp. 69-70.

⁷⁷ Torrigiani 2017, p. 14 e ss.

⁷⁸ Torrigiani 2017, introduzione di don Armando Zappolini, p. 3.

⁷⁹ Ivi, p. 12.

Il direttore dell'Unità di informazione finanziaria per la Banca d'Italia, Claudio Clemente, stima in 250 milioni di euro la quantità di denaro riciclata nel settore dei giochi dalle organizzazioni criminali in soli sei mesi (da gennaio a giugno 2019)⁸⁰. Non si ha alcuna certezza della correttezza di queste stime, in quanto «le organizzazioni criminali non emettono fatture»⁸¹, ma il presupposto di tale affermazione è che «contrariamente a quanto affermano alcuni, l'avvento del gioco legale non ha affatto debellato il mercato illegale»⁸². Anzi, le organizzazioni mafiose si muovono – in questo settore – sia lungo la direttrice illegale sia lungo quella legale: spesso, l'apertura di una sala gioco da parte di soggetti contigui a organizzazioni criminali mafiose è «uno schermo di comodo per esercitare, accanto alle attività legali, un analogo circuito di gioco clandestino»⁸³. È dunque possibile affermare che

in sostanza le mafie non solo non hanno perso il “loro” mercato ma, approfittando anche di una estesa offerta, che si traduce in una enorme rete di punti vendita di gioco legale, molto difficile da gestire in tema di controlli, riescono ad infiltrarla. In questo doppio canale parallelo, legale e illegale finiscono per alimentarsi a vicenda, anche per via di una platea di giocatori notevolmente aumentata negli ultimi anni per effetto della legalizzazione del settore e della stimolazione della domanda.⁸⁴

Il versante legale e quello illegale tendono dunque ad alimentarsi vicendevolmente, a sovrapporsi, a confondersi. Essendo il settore stesso «in bilico tra legale e illegale», questo «è preda di forme diverse di criminalità, più o meno organizzate e con finalità differenti»⁸⁵. Considerando i vuoti normativi che caratterizzano il settore in esame, potremmo parlare di un processo di compenetrazione tra legale e illegale⁸⁶. Importanti a questo proposito – e a proposito della tesi attualmente in esame, nonché delle attività svolte dalle mafie in questo settore – le parole del procuratore nazionale antimafia aggiunto Giovanni Russo:

E così, la criminalità organizzata continua a gestire le bische clandestine - tradizionali o di nuova generazione [...]. Né disdegna le grandi opportunità offerte dal gioco legale - soprattutto attraverso il controllo di società, sale da gioco e punti scommessa, intestati a soggetti che quasi sempre si rivelano meri prestanome e all'interno dei quali, accanto alle attività legali, vengono esercitati anche giochi clandestini - riuscendo a trarre ingenti profitti anche da tutte le attività collaterali al settore, quali la

⁸⁰ Cfr. Forleo, Migneco 2021, p. 19.

⁸¹ *Ibidem*.

⁸² Ivi, p. 18.

⁸³ Torrigiani 2017, p. 12.

⁸⁴ Forleo, Migneco 2021, p. 18.

⁸⁵ Corica, De Luigi, Mete 2020, p. 138.

⁸⁶ Cfr. Sciarrone, Storti 2019, p. 27.

percezione di interessi sui prestiti elargiti ai giocatori [...]. Il vizioso circuito (legale/illegale) che ne deriva è paradossale: da un lato la criminalità propone i propri prodotti illegali, pronta ad aggiornarli [...]; dall'altro lato lo Stato cerca di arginare tale induzione criminale al gioco d'azzardo clandestino attraverso la legalizzazione dei "prodotti" di gioco pubblico d'azzardo più semplici, affinché la concorrenza del "gioco sicuro" sottragga clienti al gioco illegale. Così facendo, però, finisce per ampliare la platea dei potenziali soggetti interessati al gioco *tout court*, determinando un reclutamento di massa verso tale settore.⁸⁷

I sostenitori della tesi in esame affermano con fermezza che l'ampliamento dell'offerta di gioco legale non ha fatto altro che agevolare l'azione della criminalità organizzata: «la realtà incontrovertibile evidenzia come, a fronte di una maggiore offerta del "gioco legale" sia più semplice per i clan malavitosi trarre profitti attraverso pratiche di usura, riciclaggio, estorsione, imposizione, ecc.»⁸⁸; o ancora «il mercato nero del gioco è cresciuto in parallelo al mercato legale e ha trovato nello sviluppo di quest'ultimo un nuovo impulso»⁸⁹, creando una sorta di «effetto perverso»⁹⁰. Anche il senatore Vaccari si esprime in questi termini: «l'espansione del gioco d'azzardo legale ha fatto da battistrada a quello illegale e lo ha potenziato»⁹¹ e il sostituto procuratore nazionale antimafia Barbara Sargenti conferma tale visione, dicendo che «non vi è dubbio che l'ampliamento del gioco d'azzardo legale abbia costituito una risorsa per le mafie anziché un freno agli affari, come era nelle intenzioni del legislatore»⁹². Dal canto suo, la Consulta nazionale antiusura esprime la sua posizione in questo modo:

all'espansione del mercato del gioco d'azzardo legale corrisponde, in modo proporzionale, quella del gioco illegale. In altri termini, i due mercati [...] non si separano e non entrano in concorrenza, ma si potenziano reciprocamente [...]. Invece di sostituirsi l'una all'altra, le due offerte di gioco d'azzardo si integrano [...]. Il gioco illegale alimenta il gioco legale fornendo la motivazione per giustificare l'introduzione di nuovi giochi. A sua volta il legale alimenta l'illegale ampliando la popolazione che entra in contatto con l'offerta criminale.⁹³

Anche la Commissione parlamentare antimafia, nella relazione del 2016 dedicata alle connessioni tra mafie e gioco d'azzardo, si esprime così:

⁸⁷ Russo 2017, pp. 65-66.

⁸⁸ Torrigiani 2017, p. 11.

⁸⁹ Eclectica 2019, p. 5.

⁹⁰ Scaglione 2012, p. 480.

⁹¹ Torrigiani 2017, postfazione del sen. Stefano Vaccari, p. 37.

⁹² Sargenti 2017, p. 3.

⁹³ Consulta Antiusura 2014, pp. 11-12.

Secondo alcuni osservatori attenti al fenomeno l'espansione del gioco d'azzardo legale fa da battistrada a quello illegale e lo potenzia. Anche a seguito dell'allarme sociale dovuto alla presenza mafiosa, vengono proposte e regolamentate via via nuove forme di gioco legale [...] che ingrossano la platea dei giocatori, parte dei quali però vengono successivamente attratti da offerte illegali similari, apparentemente più allettanti. Inoltre, i perdenti diventano non di rado preda dei cosiddetti cambisti e dello strozzinaggio [...] Vi sarebbe quindi "una sorta di staffetta da un settore all'altro, con il giocatore che è spinto a sperimentare la *chance* del mercato criminalizzato, grazie alla contigua offerta di finanziamento usurario delle puntate.⁹⁴

Insomma, è secondo molti possibile affermare che

Paradossalmente, dunque, la decisione di policy che ha spinto il settore del gioco d'azzardo verso l'emersione dall'informalità e dall'illegalità [...] si è dimostrata foriera di un effetto perverso non trascurabile: le pratiche di illegalità che hanno accompagnato questa transizione non sono sparite, ma sono diventate più sofisticate e intangibili, dunque, più difficili da individuare e contrastare.⁹⁵

Infine, i sostenitori del punto di vista sin qui presentato (e in particolare Avviso Pubblico) rispondono alle accuse di chi parla di proibizionismo che esso «non è mai stata una richiesta all'ordine del giorno» e che le leggi regionali, anche quelle più restrittive, non sono mai andate in quella direzione: laddove gli strumenti normativi hanno consentito una diminuzione dell'offerta e di consumo di gioco, «parlare di proibizionismo farà guadagnare qualche titolo sui giornali, ma non trova riscontro nella realtà»; il tentativo, a livello locale, era «arginare lo tsunami azzardo»⁹⁶.

In conclusione, si riportano alcune osservazioni di Avviso Pubblico:

Nel Paese in cui ogni confronto fra visioni diverse si trasforma rapidamente in uno scontro fra talebani, il gioco d'azzardo e gli interessi che vi ruotano attorno non potevano che finire nel medesimo tritacarne, nella semplificazione proibizionismo vs legalizzazione. Finendo per lasciare sullo sfondo, come sempre, la realtà delle cose. Il proibizionismo non ha mai risolto nulla. A maggior ragione dopo che si è stimolata una domanda d'azzardo da 100 miliardi di euro e 18 milioni di giocatori. Sarebbe pura follia, un ulteriore regalo alla criminalità organizzata.⁹⁷

⁹⁴ CPA 2016, p. 21.

⁹⁵ Corica, De Luigi, Mete 2020, p. 148.

⁹⁶ Forleo, Migneco 2021, pp. 50-51.

⁹⁷ *Ibidem*.

3.4. Alcune considerazioni

Dopo aver presentato le tesi che si contrappongono in materia di connessione tra regolazione del mercato dell'azzardo e struttura dei vincoli e delle opportunità della criminalità organizzata, è opportuno ricordare quanto affermato all'inizio: ciò che in questa sede si vuole sostenere è che non è possibile propendere nettamente per una o per l'altra tesi, ritenendo che determinate condizioni di contesto portino necessariamente e "automaticamente" a determinate conseguenze sul piano dell'azione dei gruppi mafiosi. Farlo significherebbe cadere nella "semplificazione" di cui parla Avviso Pubblico.

La letteratura internazionale in tema di offerta di gioco mostra infatti che alcuni studi riscontrano «una correlazione trasversale positiva piuttosto forte tra disponibilità di apparecchi da intrattenimento [...] e gioco d'azzardo problematico», mentre in altri casi «l'associazione risulta debole, negativa e non significativa dal punto di vista statistico»⁹⁸. Infatti, «the results have not been consistent across all studies»⁹⁹ e «in the literature, efforts to establish a direct causal link have been unsuccessful»¹⁰⁰:

Access to electronic gambling machines (EGMs) and video lottery terminals (VLTs) outside casinos is associated with participation and problem gambling in cross-sectional studies. However, such correlations may also result from other factors; for instance, the machines are often concentrated in economically deprived neighbourhoods.¹⁰¹

In base a quanto esposto sin qui, è dunque evidente che «la disponibilità di un'offerta di gioco, il volume totale e la frequenza dell'attività [...] non sono gli unici aspetti da prendere in considerazione nella definizione di politiche orientate a promuovere l'interesse pubblico»¹⁰².

È tuttavia da segnalare che la medesima letteratura internazionale di cui si parlava, in riferimento alle organizzazioni criminali e alla loro capacità di penetrazione nel versante legale del gioco, sostiene che

Dagli studi è emerso che legalizzare il gioco d'azzardo reindirizza i consumatori verso fornitori autorizzati, riducendo il gioco d'azzardo non regolamentato ma anche attirando nuovi consumatori

⁹⁸ Sulkunen *et alii* 2021a, pp. 112-113.

⁹⁹ St-Pierre *et alii* 2014, p. 152.

¹⁰⁰ Ivi, p. 165.

¹⁰¹ Sulkunen *et alii* 2021b, p. 35.

¹⁰² Sulkunen *et alii* 2021a, p. 117.

[...]. In alcuni casi, come in Italia, l'espansione del gioco d'azzardo legalizzato è stata accompagnata da un aumento del gioco d'azzardo non regolamentato.¹⁰³

E ancora:

legalizzare i mercati nazionali non rappresenta di per sé uno scudo contro le pratiche illecite. L'espansione dei mercati legali non spegne necessariamente la concorrenza illegale: al contrario, potrebbe fare aumentare la domanda di servizi non regolamentati [...]. Nulla garantisce che un mercato del gioco d'azzardo istituzionalizzato sia sufficiente a eliminare frodi, corruzione o crimine. I decisori politici e i legislatori devono quindi cercare di considerare la prevenzione di crimini e frodi come una questione separata e indipendente, a cui non si può rispondere adottando semplicemente un approccio più liberale al gioco d'azzardo legale.¹⁰⁴

Nel chiudere questo capitolo, si ritiene importante osservare che «comunque sia organizzata, la regolamentazione del gioco d'azzardo deve essere supportata da sistemi legislativi e giudiziari autonomi e trasparenti, e da un ente che non dipenda dai proventi del gioco d'azzardo»¹⁰⁵.

¹⁰³ Ivi, p. 199.

¹⁰⁴ Ivi, pp. 222-23.

¹⁰⁵ Ivi, p. 202.

CAPITOLO 4. UN FOCUS SUL PIEMONTE

Sono appena state presentate le diverse tesi in materia di connessione tra regolazione del settore dell'azzardo e struttura di vincoli e/o opportunità per la criminalità organizzata. Come ampiamente detto, si è cercato di problematizzare e analizzare gli aspetti principali dei differenti punti di vista, senza fornire soluzioni “automatiche”.

L'intento di questo ultimo capitolo è mettere alla prova il ragionamento sin qui condotto su di un caso specifico, il Piemonte, e dunque provare a rispondere alla seconda domanda di ricerca che anima questo lavoro. Sono già stati menzionati i motivi che hanno portato all'interesse nei confronti di questa Regione, ma è utile sottolineare anche che si tratta di «una delle regioni del Nord Italia in cui, con maggiore evidenza, si è manifestata l'espansione del fenomeno mafioso»¹.

4.1. La L.R. 9/2016

La prima legge regionale in materia di prevenzione e contrasto del disturbo da gioco d'azzardo in Piemonte è stata promulgata nel maggio del 2016. La L.R. 9/2016 si inserisce nel contesto delle altre norme regionali approvate – come detto – a partire dal 2012 di fronte all'inerzia dello Stato² e costituisce un caso virtuoso in termini di effetti sulla raccolta e sulla spesa per gioco d'azzardo, al punto da essere considerata – da altre Regioni – un esempio da seguire³. Si analizzeranno i profili della legge che risultano più interessanti per l'economia di questo lavoro.

A fronte, nel 2015, di 30.995 NewSlot⁴ presenti sul territorio, di una raccolta di più di 5.060 milioni e di una spesa di 1.136 (entrambi i valori in aumento rispetto agli anni precedenti)⁵, il legislatore regionale ha ritenuto opportuno intervenire con una legge il cui principale obiettivo era – come si legge all'art. 1 (finalità) – «prevenire il gioco d'azzardo patologico (GAP)», tutelando «le fasce più deboli e maggiormente vulnerabili della popolazione»⁶. È da sottolineare, in via preliminare, che l'esigenza di un intervento normativo che regolasse questi aspetti è stata ampiamente condivisa,

¹ Sciarrone 2009, p. 231.

² Cfr. *supra*, paragrafi 2.3. e 2.4.

³ Si veda, per esempio, Lombardia 2020.

⁴ Cfr. ADM 2015, p. 77. Il dato comprende anche le NewSlot presenti in Valle d'Aosta.

⁵ Cfr. *ivi*, p. 79. In questo caso i dati sono relativi solo alla Regione Piemonte. In particolare, tra il 2013 e il 2016 la raccolta ha subito una variazione percentuale del +4,5% e la spesa del +11,4%. Sul punto, cfr. Ires Piemonte 2019.

⁶ Art. 1, comma 1, L.R. 9/2016.

al punto che la legge in discussione è stata approvata con un voto pressoché unanime: su 40 consiglieri presenti in aula, 39 hanno votato a favore⁷.

Proprio al fine di prevenire il disturbo da gioco d'azzardo e tutelare le fasce più esposte della popolazione, la legge introduce il discusso strumento del distanziometro, che – come visto in precedenza – ha anche importanti ripercussioni sulle possibilità d'azione della criminalità organizzata nel settore del gioco d'azzardo.

In particolare, l'art. 5 della L.R. 9/2016 (collocazione degli apparecchi per il gioco lecito) prevede il divieto di collocazione di apparecchi per il gioco in locali che si trovano a una distanza inferiore a 300 metri – per i Comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti – o 500 metri – per i Comuni con popolazione superiore ai 5.000 abitanti – rispetto a una serie di luoghi sensibili come scuole, ospedali, luoghi di culto, sportelli bancomat⁸. Il successivo comma prevede poi che i Comuni abbiano la facoltà di individuare ulteriori luoghi sensibili «tenuto conto dell'impatto degli insediamenti sul contesto e sulla sicurezza urbana, nonché dei problemi connessi con la viabilità, l'inquinamento acustico ed il disturbo della quiete pubblica»⁹: una tale disposizione prende atto della già discussa questione del rapporto tra gioco e territorio e della fondamentale possibilità di *voice* degli Enti locali¹⁰. Dello stesso tenore il successivo art. 6 (limitazioni all'esercizio del gioco), che prevede che siano i Comuni stessi, entro novanta giorni dall'entrata in vigore della legge, a disporre delle limitazioni temporali all'utilizzo delle “macchinette”¹¹. Si può affermare che

la combinazione delle misure riguardanti la collocazione e l'orario di funzionamento degli apparecchi ha creato a partire dal 2016 una situazione eccezionale, non solo nel panorama nazionale ma anche a livello internazionale dove [...] gli interventi legislativi di contenimento dell'offerta sono rari.¹²

L'introduzione del distanziometro – seppur in una forma più stringente rispetto ad altre Regioni perché prevede una distanza minima che può arrivare a 500 metri – non costituisce, di per sé, un elemento di particolare criticità: a provocare la reazione delle associazioni di categoria è stata la previsione della sua progressiva applicazione agli esercizi già in essere al momento dell'introduzione della normativa. All'art. 13 (norme transitorie) si legge infatti che gli esercenti che alla data di entrata in vigore della legge gestiscono locali dotati di apparecchi per il gioco «si adeguano a quanto previsto dall'articolo 5 entro i diciotto mesi successivi a tale data»; i titolari delle sale da

⁷ Cfr. Sulkunen *et alii* 2021, p. 234, postfazione di Sara Rolando e Paolo Jarre.

⁸ Cfr. Art. 5, comma 1, L.R. 9/2016.

⁹ Art. 5, comma 2, L.R. 9/2016.

¹⁰ Cfr. cap. 2, paragrafo 2.4., anche per il tema delle limitazioni orarie, brevemente affrontato in quella sede.

¹¹ Cfr. Art. 6, comma 1, L.R. 9/2016.

¹² Sulkunen *et alii* 2021, p. 234, postfazione di Sara Rolando e Paolo Jarre.

gioco e delle sale scommesse hanno invece a disposizione «i tre anni successivi a tale data» per adeguarsi e, in alcuni casi, «i cinque anni successivi»¹³.

Era evidente che una simile previsione normativa avrebbe avuto un importante impatto sul numero di *slot machine* presenti sul territorio e sulla loro distribuzione. Infatti, i dati riportati dall’Agenzia delle dogane e dei monopoli, parlano di 12.274 “macchinette” in Piemonte¹⁴ nel 2019, tre anni dopo l’entrata in vigore della legge, quando quasi la totalità dei gestori si era ormai adeguato a quanto previsto dal citato articolo 5. Si tratta di una diminuzione di 18.681 AWP in valori assoluti.

Interessanti da osservare e riportare sono anche i dati relativi alla raccolta e alla spesa dei giocatori piemontesi sulla rete fisica: i valori, tra il 2015 e il 2019, passano rispettivamente da 5.060 milioni a 4.553 e da 1.136 milioni a 1.039¹⁵.

Operando un confronto con il resto della penisola, è possibile osservare che in Piemonte, per il solo volume di gioco relativo agli apparecchi, la diminuzione è stata del 25,5%. Nel resto d’Italia, anche a causa dell’accordo Stato-Regioni di cui si è parlato¹⁶, la flessione è stata solo dell’1,5%¹⁷.

Sono significativi anche i dati inerenti alla raccolta su tutta la rete fisica di gioco, in Piemonte e nel resto d’Italia: la seguente figura evidenzia i due differenti *trend* di crescita.

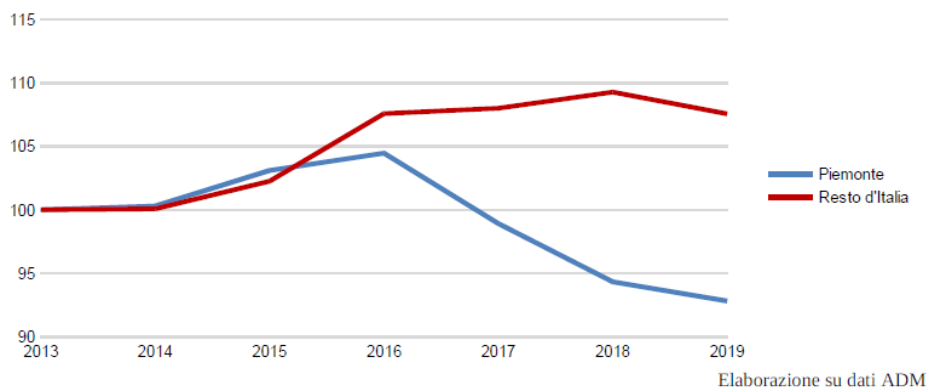


Figura 1. Variazioni percentuali nei volumi di gioco fisico in Piemonte e nel resto d’Italia.
Elaborazione di Report Piemonte 2021, p. 20.

Per quanto riguarda i dati relativi alla spesa, in Piemonte tra il 2015 e il 2018 si registra una diminuzione del 10%, mentre – nei medesimi anni – nelle altre Regioni i giocatori hanno perso il 9% in più rispetto al periodo precedente.

¹³ Art. 13, commi 1 e 2, L.R. 9/2016.

¹⁴ E Valle d’Aosta (vedi nota 4). Cfr. ADM 2019, p. 94.

¹⁵ Cfr. ADM 2015, p. 79 e ADM 2019, p.84

¹⁶ Cfr. *supra*, cap. 2, paragrafo 2.4.

¹⁷ Cfr. Sulkunen *et alii* 2021, p. 236, postfazione di Sara Rolando e Paolo Jarre.

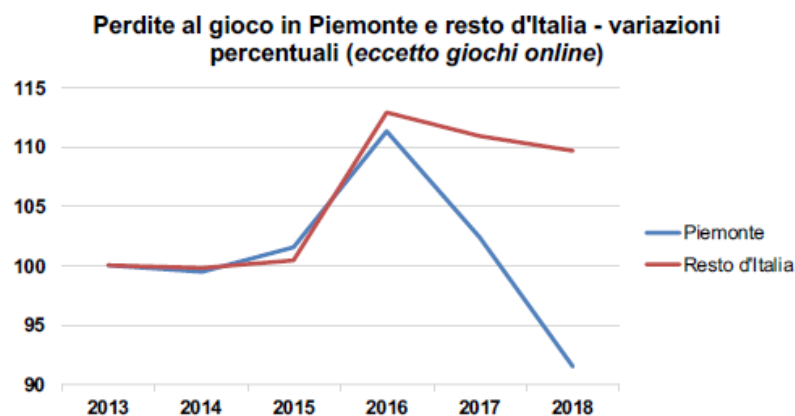


Figura 2. Elaborazione del professor Luigi Nava, presentata nel corso della lezione del 16 luglio 2021 del Master APC.

Al fine di confermare la validità dei dati appena presentati e di calcolare il reale effetto della politica qui in discussione, è opportuno operare un ragionamento controfattuale e chiedersi, dunque, cosa sarebbe successo in Piemonte se la L.R. 9/2016 non fosse mai stata approvata. Si tratta quindi di accettare l'ipotesi che il gioco d'azzardo sul territorio piemontese, in assenza di intervento, sarebbe aumentato con un tasso di crescita uguale a quello osservato nelle altre Regioni italiane¹⁸.

Con un ragionamento così condotto, l'effetto della legge si conferma particolarmente significativo in termini di riduzione dei volumi di gioco: la raccolta, confrontata alla situazione controfattuale, sarebbe diminuita di 1.440 milioni di euro tra il 2017 e il 2019¹⁹.

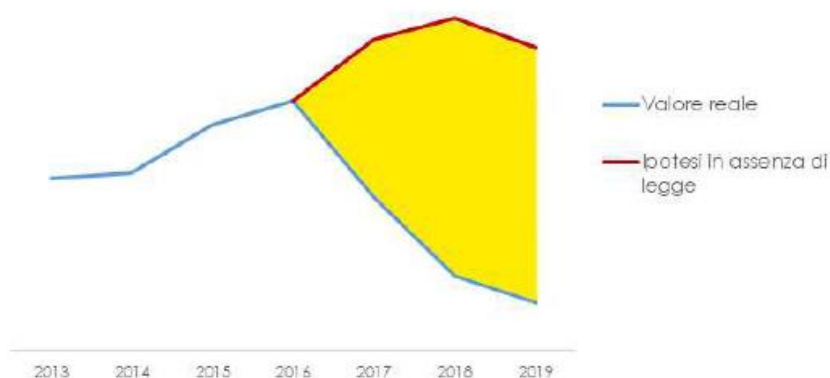


Figura 3. Ipotesi di riduzione dei volumi di gioco in Piemonte. Elaborazione di Report Piemonte 2021, p. 21.

¹⁸ L'ipotesi che i volumi di gioco sarebbero rimasti costanti nel tempo (e dunque allo stesso livello osservato nel 2016) appare poco realistica per due motivi: innanzitutto, l'andamento negli anni precedenti in Piemonte è stato di crescita e dunque è corretto attendersi una prosecuzione di tale tendenza; inoltre, nel resto d'Italia i volumi sono lievemente aumentati. Per approfondire, cfr. Report Piemonte 2021, p. 19 e ss.

¹⁹ Cfr. Report Piemonte 2021, p. 21.

Lo stesso si può dire sul versante delle perdite. Di seguito, in rosso il valore controfattuale e in blu il valore effettivamente osservato:

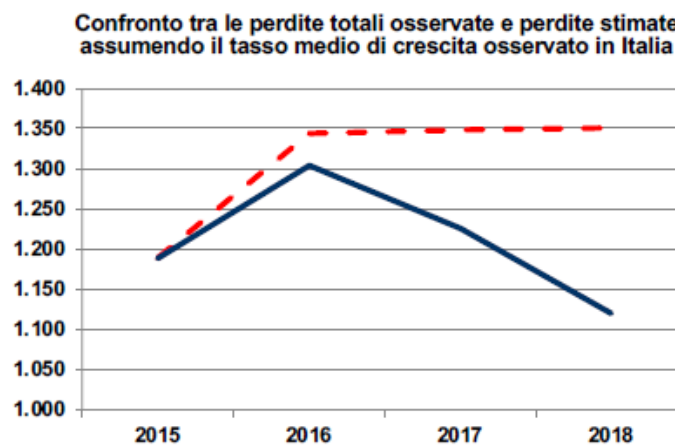


Figura 4. Elaborazione del professor Luigi Nava, presentata nel corso della lezione del 16 luglio 2021 del Master APC.

I dati sin qui presentati mostrano l'efficacia della norma in termini di diminuzione della raccolta, della spesa e del numero di *slot machine* presenti sul territorio. Con ciò non si vuole assumere che ci sia stato, meccanicamente, un rapporto causa-effetto con la L.R. 9/2016: è evidente che vi siano fattori di contesto che non sono stati presi in considerazione nell'analisi appena presentata. È, tuttavia, desumibile un effetto positivo di una norma che, come anticipato in apertura del capitolo, è stata presa come esempio da altre Regioni in tema di prevenzione al disturbo da gioco d'azzardo.

Secondo alcuni studiosi «si può affermare senza tema di errore che il dato non rappresenta un'evoluzione spontanea della domanda, ma l'esito dei provvedimenti normativi»²⁰ e che i numeri

dimostrano l'impatto preventivo della riduzione dell'offerta di gioco d'azzardo, confermando le evidenze scientifiche che indicano che la prossimità dell'offerta sia il fattore di rischio più importante per l'iniziazione, lo sviluppo di una carriera di gioco problematico/patologico e la "ricaduta" di soggetti in trattamento.²¹

In generale, dunque, a molti esperti risulta evidente – dall'osservazione dei dati, dalla comparazione con il resto d'Italia e dal ragionamento di tipo controfattuale condotto – come «il Piemonte sia un territorio in cui si possa realmente parlare di inversione di tendenza in termini di diffusione del gioco d'azzardo»²².

²⁰ Sulkunen *et alii* 2021, p. 236, postfazione di Sara Rolando e Paolo Jarre.

²¹ Ivi, p. 239.

²² Forleo, Migneco 2021, p. 73.

Agli stessi risultati arriva anche una ricerca di tipo qualitativo già citata²³, condotta da Eclectica e volta proprio all'osservazione degli effetti della legge regionale piemontese sulle carriere dei giocatori:

Anche la ridotta accessibilità del gioco emerge come fattore protettivo rispetto allo sviluppo di abitudini a rischio: alcuni intervistati (soprattutto giocatori quotidiani di AWP e VLT) hanno raccontato come lo spegnimento o l'eliminazione degli apparecchi da gioco in numerosi esercizi commerciali ha determinato un calo nelle loro abitudini di gioco. Secondo molti dunque, scardinare la routine del gioco abituale, obbligando a spostarsi per andare a cercarlo, può evitare il passaggio al gioco eccessivo.²⁴

E ancora:

In generale, ridurre la prossimità e la visibilità del gioco d'azzardo, implica, secondo buona parte del campione, diminuire l'impulso a giocare e limitare l'associazione tra gioco e tempo libero. Per giocatori frequenti e occasionali, la lontananza fisica è utile a non trasformare il gioco in un'azione abitudinaria irriflessa che può, in particolari momenti critici, sfociare in dipendenza.²⁵

Eclectica, nel trarre le conclusioni, afferma che lo studio condotto sull'analisi dell'impatto della L.R. 9/2016 mostra, in ogni caso,

un quadro composito e rende conto di un dibattito sociale molto più complesso e articolato di quello rappresentato dai mass media, che spesso tendono a sposare la tesi dell'offerta, secondo la quale la norma si limiterebbe a sortire un effetto di spostamento dei giocatori, verso altri luoghi o altri giochi.²⁶

Anche Ires Piemonte nel 2019 ha pubblicato una nota «sugli effetti di breve termine sui volumi del gioco d'azzardo e sulle perdite sostenute dai giocatori piemontesi», sottolineando che «l'efficacia della legge nel prevenire la diffusione della patologia nei soggetti potenzialmente più vulnerabili potrà essere valutata solo più avanti, attraverso studi longitudinali che prendono in considerazione un arco temporale più ampio»²⁷. I cambiamenti messi in rilievo sono da considerarsi «al lordo sia di eventuali fattori confondenti (la dinamica del gioco d'azzardo indipendente dalle norme regionali), sia

²³ Cfr. *supra*, cap. 3, paragrafo 3.3.1.

²⁴ Eclectica 2019, p. 27.

²⁵ Ivi, p. 28.

²⁶ Ivi, p. 51.

²⁷ Ires Piemonte 2019, p. 1.

dell'effetto di altre misure messe in atto dalla stessa legge regionale»²⁸. Nella nota si può tuttavia leggere, in relazione alla diminuzione della raccolta evidenziata, che

il confronto con l'andamento del fenomeno nel resto d'Italia [...] consente di escludere che la riduzione sia da attribuirsi alla dinamica spontanea del fenomeno e avvalora piuttosto l'ipotesi che la riduzione di gioco sia attribuibile alla politica regionale di contenimento dell'offerta.²⁹

Ires Piemonte conclude con alcune osservazioni che invitano alla cautela e a prendere in considerazione altri elementi di contesto, sulla scia di quanto affermato nella parte conclusiva del capitolo precedente³⁰ che invitava a non semplificare la complessa questione:

Le riduzioni registrate sono cambiamenti al lordo di eventuali fattori confondenti. Si tratta di primi indizi che fanno pensare che le norme introdotte stiano operando come atteso in termini di riduzione delle perdite complessive da gioco d'azzardo. Per avere stime più accurate dell'effetto delle politiche regolative condotte in Piemonte sono in corso analisi più approfondite.³¹

Le analisi più approfondite di cui parla Ires sono però state interrotte dall'introduzione – come si vedrà più avanti – di una nuova legge regionale in materia di gioco d'azzardo nel luglio del 2021.

4.2. Le due tesi in materia di regolazione in Piemonte

Si è sin qui parlato degli obiettivi dichiarati della L.R. 9/2016 e delle sue conseguenze in termini di raccolta, spesa e numero di *slot machine* presenti sul territorio. Focalizzeremo ora l'attenzione anche sul tema della criminalità organizzata che, come detto, è comunque strettamente connesso a quello del distanziometro e dei suoi effetti.

Risulta interessante analizzare come l'argomento “criminalità organizzata” sia stato affrontato nel corso dell'*iter* che ha portato all'emanazione della normativa nel 2016. Sarà poi a quel punto naturale sviluppare il ragionamento sulle diverse posizioni che si scontrano in questo campo e che sono state presentate nel capitolo precedente: il Piemonte è infatti «da tempo al centro di un dibattito che ha investito anche la cronaca nazionale, la cui normativa viene presa, a seconda dei punti di vista

²⁸ Ivi, p. 5.

²⁹ Ivi, p. 4.

³⁰ Cfr. *supra*, cap. 3, paragrafo 3.4.

³¹ Ires Piemonte 2019, p. 6.

con cui si osservano i fatti, come esempio da seguire o come emblema del “proibizionismo”»³². Si cercherà di capire quindi, in base al ragionamento condotto nel capitolo precedente, se le disposizioni introdotte in Piemonte nel 2016 abbiano costituito un vincolo o una opportunità per la criminalità organizzata presente sul territorio.

La Relazione di accompagnamento al disegno di legge del 14 aprile 2015 (poi confluito nella norma promulgata nel maggio 2016) cita la criminalità e i suoi interessi economici quando elenca tutti i costi derivanti dall’abuso di gioco d’azzardo:

Per quanto riguarda la situazione in Piemonte, si evidenzia che la raccolta [...] ha raggiunto 5,1 miliardi nel 2012, per stabilizzarsi a 5 miliardi nel 2013. A questi costi vanno associati quelli sociali legati all’impatto sulle famiglie, gli interessi economici da parte delle criminalità (usura, riciclaggio di denaro, irretimento dei giocatori, gestione del gioco illegale) ed i possibili reati commessi dai giocatori patologici stessi (come, ad esempio, i reati di falsificazione, frode, furto, appropriazione indebita), i costi sanitari della presa in carico per la cura dei giocatori e i costi derivanti dall’impatto negativo sull’economia e sul mondo del lavoro.³³

In questo caso, il macro-tema degli interessi economici della criminalità – e dell’usura, del riciclaggio di denaro, della gestione del gioco illegale – è solo menzionato e non trattato con organicità, come del resto tutte le altre importanti questioni citate.

Interessante è poi analizzare l’intero *iter* legislativo, consultabile nella Banca dati normativa del Consiglio regionale del Piemonte³⁴. Qui si riscontrano diversi riferimenti espliciti, più o meno approfonditi, al tema oggetto della presente trattazione.

In particolare, nel corso delle sedute consiliari del 21 e del 26 aprile 2016, i relatori mettono in risalto i problemi relativi alla sovrapposizione tra versante legale e illegale nel settore del gioco; ai pericoli di infiltrazione mafiosa nella filiera con finalità di riciclaggio; al fenomeno dell’usura³⁵. Nell’elenco dei soggetti consultati (60 in totale), poi, compare anche Libera Piemonte: i temi affrontati sono facilmente intuibili vista la natura e lo scopo dell’Associazione, ma non essendo stata depositata la memoria scritta non è possibile risalire a quanto detto in quella sede. A depositare la memoria sono state solo sei realtà, costituite da società di gioco private, associazioni di categoria e CGIL.

³² Forleo, Migneco 2021, p. 71.

³³ Relazione Piemonte 2016, pp. 1-2.

³⁴ Cfr. <http://arianna.consiglioregionale.piemonte.it/iterlegfo/dossierPagina.do?numLegge=9&annoLegge=2016>.

³⁵ Cfr. Regione Piemonte 2016a, pp. 8 e 11, ma anche Regione Piemonte 2016b, p. 2.

Le suddette memorie affrontano molti temi, tra cui il più volte menzionato distanziometro. ACADI, per esempio, osserva che «la numerosità dei luoghi definiti come sensibili, così come l'eccessivo numero di metri stabiliti dalle misure in questione sono idonei a provocare col loro combinato disposto un certamente illegittimo effetto espulsivo delle attività legali»³⁶. La questione del distanziometro, pensato per prevenire il disturbo da gioco d'azzardo, ha – come ampiamente detto – ripercussioni anche sulle possibilità d'azione della criminalità organizzata. Asso Intrattenimento, infatti, ritiene il distanziometro uno strumento atto alla «“ghettizzazione” del gioco lecito nelle aree a bassa (o assente) urbanizzazione»³⁷ e dà ampio risalto alla connessione con le associazioni criminali, sostenendo con forza la prima tesi che è stata presentata nel precedente capitolo, e cioè che «abolire il gioco lecito (ovvero “distanziarlo” in forme tali da “cacciarlo” dalle città) equivale [...] a ritornare ad una situazione in cui la criminalità (locale e organizzata) decide il tipo di offerta di gioco da proporre alle cittadinanze»³⁸. L'Associazione ritiene – in pieno accordo con Eurispes³⁹ – che l'effetto dell'introduzione del distanziometro sia la «canalizzazione della domanda di gioco, che permane, sui circuiti illegali con conseguente aumento dei connessi fenomeni criminali»⁴⁰. Allo stesso modo la pensa SNAI, che nelle sue osservazioni scrive che le misure pensate dalla Regione porterebbero al «pericolo di diffusione dei punti di gioco non autorizzati con conseguente rafforzamento ed incentivazione del gioco illegale»⁴¹.

È già stata lungamente analizzata la posizione di Eurispes in tema di connessione tra diminuzione dell'offerta di gioco e aumento dello spazio d'azione delle organizzazioni criminali. In questa sede si vogliono tuttavia riportare alcuni stralci della ricerca condotta dall'Istituto proprio sul Piemonte nel 2019. Nel *report* Eurispes tiene a sottolineare che «da più parti comincia a conquistare un certo spazio la consapevolezza del possibile, o certo, nesso tra eccessiva riduzione dell'offerta e proliferazione dell'illegalità»⁴². Secondo questa visione, la criminalità organizzata sarebbe

pronta a cogliere tutte le occasioni per ampliare il range della propria attività malavitosa. Le politiche di fatto espellono dal mercato legale quote rilevanti o, come nel caso dello scenario piemontese, maggioritarie della propensione al gioco, rappresentano una vera manna per il malaffare. Tanti sono i segnali che lo confermano, e che sono resi evidenti dall'attività delle Forze dell'ordine e della Magistratura.⁴³

³⁶ ACADI 2015, p. 20.

³⁷ Asso Intrattenimento 2015, p. 2.

³⁸ Ivi, p. 1.

³⁹ Cfr. *supra*, cap. 3, paragrafo 3.2.

⁴⁰ Asso Intrattenimento 2015, p. 3.

⁴¹ SNAI 2015, p. 1.

⁴² Eurispes 2019, p. 72.

⁴³ Ivi, pp. 70-71.

E il *report* si conclude con queste parole:

escludere dal territorio l'offerta pubblica di gioco implica lasciare spazi in senso propriamente fisico (territoriale, appunto) alle offerte illegali. Significa lasciare gli utenti dei servizi di gioco in balia dell'unica offerta disponibile, che finisce con l'essere quella non autorizzata e, quindi, non controllabile e controllata.⁴⁴

Eurispes, per dar forza alla propria tesi, menziona le parole del Comandante Generale della Guardia di Finanza, Giorgio Toschi, che in un'intervista ha sottolineato

come il business dell'azzardo attiri gli interessi della criminalità organizzata e di quella comune, sia per i profitti conseguibili, sia per la possibilità di riciclare e reimpiegare i proventi illeciti. Inoltre, questi volumi di denaro illecito contribuiscono a rafforzare il controllo sul territorio.⁴⁵

Si tratta di osservazioni largamente condivisibili e che sono proprie, a ben vedere, più della seconda tesi – ovvero quella che vede al centro l'interesse delle mafie nell'infiltrazione del versante legale del gioco – che di quella di Eurispes⁴⁶. Lo stesso vale per un'osservazione presente nel *report* e riferita specificamente alla realtà piemontese:

Dalla documentazione che è stato possibile analizzare emerge che la gestione di apparecchi da gioco illegali, rappresentava uno dei settori strategici del sodalizio criminale, anche perché permette di riciclare facilmente il denaro proveniente dal traffico di stupefacenti.⁴⁷

Per sostenere le proprie posizioni, Eurispes cita anche alcuni dati e in particolare quelli relativi ai sequestri eseguiti dalla Guardia di Finanza e ai tributi evasi. Viene messo in rilievo l'aumento «esponenziale» di entrambi gli indicatori: i sequestri di apparecchi passano da 51 a 2.443 tra il 2016 e il 2017 e i tributi evasi da 477mila euro a 953mila euro circa. Nel 2018 gli apparecchi sequestrati sono 102, mentre i tributi evasi più di 4 milioni e mezzo⁴⁸. Secondo Eurispes, questi numeri (in realtà definibili “altalenanti”) dimostrerebbero la propria tesi, perché sarebbero indice di allargamento dell'illegalità. Come già detto, tuttavia, l'argomento non appare particolarmente forte: la variazione nella quantità di tributi evasi e nel numero dei sequestri effettuati dalle forze dell'ordine potrebbe

⁴⁴ Ivi, p. 87.

⁴⁵ Ivi, p. 82.

⁴⁶ Cfr. *supra*, cap. 3, sottoparagrafo 3.3.2.

⁴⁷ Eurispes 2019, p. 83.

⁴⁸ Cfr. *ivi*, pp. 84-85.

dipendere da diverse variabili, e non necessariamente da un aumento diffuso di illegalità in un settore che, poiché regolamentato in modo più stringente, ha “lasciato spazio” all’azione delle associazioni criminali⁴⁹.

Fondamentale, poi, per l’economia di questo lavoro, è anche il seguente passaggio tratto dal rapporto Eurispes:

Il profilo che, ai fini della nostra ricerca, emerge con chiarezza, è l’impatto della legislazione regionale piemontese in materia di gioco d’azzardo sugli affari dell’associazione criminale. Si evidenzia, infatti, che gli apparecchi da gioco illegali, apostrofati come “macchinette” e gestiti dagli appartenenti al sodalizio, «funzionano nonostante il divieto regionale» e vanno a coprire la domanda di gioco in territori lasciati scoperti dall’offerta pubblica che si è fortemente ridotta.⁵⁰

Come anticipato, è stato possibile parlare con il Comando provinciale della Guardia di Finanza di Torino e confrontarsi proprio sui temi appena evidenziati. Sono le stesse forze dell’ordine – menzionate in termini di sostenitori della propria tesi da Eurispes – a smentire alcuni elementi del ragionamento condotto dall’Istituto di ricerca.

Il confronto con i finanziari permette – innanzitutto – di mettere in risalto una distinzione che può sembrare banale, ma che risulta fondamentale ai nostri fini: non tutte le condotte che hanno luogo sul versante illegale in un determinato settore sono da ricondurre all’azione della criminalità organizzata. La tesi esposta da Eurispes, oltre a non considerare l’interesse dei gruppi mafiosi nei confronti del gioco legale, sembra sovrapporre le due sfere. Interrogati sulle conseguenze della L.R. 9/2016 in termini di diffusione dell’illegalità sul territorio, i finanziari hanno infatti da subito posto l’attenzione sulla condotta del singolo:

Allora, il discorso è questo qua: c’è una platea di gestori che sono onesti; se la persona è onesta, continua a fare la persona onesta. Se uno è delinquente, troverà un *escamotage* per fare di nuovo il delinquente. Quindi, dipende sempre l’operatore del gioco che abbiamo di fronte [...]. Quindi non possiamo dire se l’entrata in vigore di una legge regionale abbia fatto aumentare il gioco illegale oppure l’abbia fatto diminuire, perché naturalmente dipende sempre l’operatore che abbiamo di fronte.⁵¹

⁴⁹ Cfr. *supra*, capitolo 3, paragrafo 3.2.

⁵⁰ Eurispes 2019, p. 83.

⁵¹ Tutti gli stralci di intervista riportati fino alla fine del paragrafo sono tratti dalla medesima conversazione con il Comando provinciale della Guardia di Finanza di Torino, che ha avuto luogo il giorno 14 febbraio 2022 presso la sede di Libera Piemonte.

E raccontano anche di come fossero proprio i singoli gestori a guadagnare illecitamente dalle “macchinette”, a discapito del giocatore:

Da legge una macchinetta deve pagare il 65% del giocato, in un ciclo di gioco da 30.000 partite deve tornare al giocatore. Invece, in realtà, cosa facevano i gestori? Sottraevano una fetta di quella percentuale che spettava al giocatore [...]. Noi, nei nostri servizi che abbiamo fatto sul territorio [...], ci siamo accorti e una parte di quella fetta veniva direttamente sottratta dal gestore, che spettava al giocatore. Perché questo? Questo naturalmente diventa una truffa ai danni del giocatore [...]. Il giocatore non se ne accorgerà mai, quindi naturalmente c'è una querela da parte del giocatore che non farà mai, perché che ne sa lui che quella macchinetta è modificata [...]. Di fatto la percentuale viene rispettata nell'arco delle 30.000 giocate, non nella singola giocata, perciò se io gioco 100 euro non è detto che mi devono tornare per forza 65 euro, perché è nell'arco delle 30.000 giocate.

Interessante è anche riportare i dati forniti dal Comando Provinciale della Guardia di Finanza di Torino a proposito di risultati conseguiti dai vari reparti piemontesi tra il 2017 e il 2019⁵², che vanno letti tenendo a mente queste osservazioni:

Purtroppo il mondo del gioco si presta a vari tipi di irregolarità [...], come può essere la semplice irregolarità amministrativa in cui può incorrere il gestore “per bene”, che può essere la mancata esposizione di un nullaosta o la mancata diversificazione dell'offerta di gioco. Allora quello lì è sanzionato, risulterà come controllo sanzionato, però di fatto... è come trovare una persona che gira senza cintura ... [...] la condotta senza cintura è il male del momento. Ovvio che tra queste irregolarità minori si incuneano anche le varie irregolarità maggiori.

⁵² Il Comando provinciale della Guardia di Finanza di Torino ha riportato anche i dati relativi al 2020 e ai primi sei mesi del 2021, che tuttavia non vengono riportati in questa sede: i primi perché risentono delle chiusure forzate dovute alla pandemia da Covid-19 e i secondi perché non confrontabili con gli altri anni.

	Numero di interventi	Soggetti verbalizzati	Tributi evasi recuperati (€)	Apparecchi sequestrati⁵³
2017	215 (58 con esito irregolare)	471	Oltre 950.000	360
2018	291 (70 con esito irregolare)	519	Oltre 4,5 milioni	96
2019	368 (157 con esito irregolare)	799	Oltre 726.000	940

Tabella 1. Risultati conseguiti dai reparti della Guardia di Finanza piemontesi tra il 2017 e il 2019. Elaborazione basata su documenti forniti nel corso dell'intervista del 14 febbraio 2022.

A questo proposito, si cita anche quanto affermato dai finanziari sulla connessione – operata da Eurispes e già menzionata in precedenza – tra aumento degli illeciti riscontrati e aumento dell'illegalità diffusa nel settore, a causa dell'introduzione della L.R. 9/2016 in Piemonte:

Io dico, sinceramente, dal 2016 il Corpo ha investito tanto sul gioco, nel senso ha formato, ha creato delle squadre che si occupano di gioco d'azzardo a livello nazionale. Quindi c'è stata una propensione da parte nostra nei vari territori, quindi è stato un crescendo della preparazione del personale [...]. Quindi c'è stato, da parte nostra, una preparazione, uno scambio di informazioni maggiore. Perché naturalmente con i sistemi informatici, con l'evoluzione, perché naturalmente qua cambia ogni anno, sia le discipline sia le norme sia a livello informatico abbiamo mezzi superiori. Quindi noi siamo partiti dallo SCANS, adesso abbiamo un altro applicativo GAR che ci permette di fare un incrocio di tante banche dati dove riusciamo a vedere se ci sono indici di criticità sui vari gestori.

Si noti che già Eurispes menzionava la messa a punto di indicatori di rischio da parte delle forze dell'ordine come una delle possibili ragioni dell'aumento dei controlli e dunque della crescita dei dati relativi alle irregolarità nel gioco, in particolare nel settore delle *slot machine*⁵⁴. Sempre a questo proposito, un altro finanziere afferma:

Un dato di fatto è che già da anni sia l'Italia in genere, proprio come enti e istituzioni si sono accorti dell'importanza del controllo in materia di gioco, ma proprio per il discorso dei soldi che si riescono a raccogliere dal punto di vista di tasse, dichiarazioni e quant'altro, perciò l'attenzione è maggiore,

⁵³ Apparecchi e congegni da divertimento e intrattenimento, sequestrati in via amministrativa e penale.

⁵⁴ Cfr. cap. 3, paragrafo 3.2.

perché giustamente purtroppo che in Italia è così, dove c'è possibilità di mangiare le persone poco lecite o che comunque sono dedite all'attività illecita trovano sempre l'*escamotage* per...

Anche il Comando Provinciale della Guardia di Finanza tiene comunque a sottolineare che non bisogna semplificare né banalizzare il rapporto tra criminalità organizzata e gioco d'azzardo, soprattutto in termini di conseguenze e specifici effetti riferibili alla legge regionale del 2016:

Non si può generalizzare “alla ‘ndrangheta serve la legalità per ripulire” perché c'è una parte della ‘ndrangheta che non fa la droga e le armi, ma investe sul gioco illegale quindi automaticamente prenderà reddito dal gioco illegale [...]. Il soggetto illegale era illegale prima ed è illegale anche adesso. Quello onesto prima lo è anche adesso.

Vale la pena, infine, riportare una logica osservazione dei finanziari, che lascerebbe intendere il sostegno alla seconda tesi presentata nello scorso capitolo⁵⁵:

Poi c'è da dire però in generale, non regione Piemonte, tutto quanto, che...allora, se io voglio riciclare soldi provenienti da droga, da canali illeciti, droga, armi e usura, a me servono macchinette legali, collegate alla rete telematica statale. Ho tanto denaro sporco da ripulire quindi come lo ripulisco? Con le macchinette legali. Non mi serve creare una macchinetta illegale perché l'illegale mi produce altro denaro illegale [...]. quindi, molte volte il discorso ‘ndrangheta, mafie e del riciclaggio di denaro vengono utilizzati mezzi leciti, non vengono utilizzati mezzi illeciti. Perché naturalmente a monte c'è una mole di denaro sporco da ripulire. E come lo ripulisci? Gioco, supermercati, tutte attività lecite.

Anche le conclusioni a cui arriva la Guardia di Finanza parlando del territorio piemontese lasciano intendere l'appoggio alla medesima posizione. Sollecitati da una domanda relativa alla connessione tra limitazione del gioco legale e aumento dell'illegalità nel settore, rispondono in questo modo:

In Piemonte in generale non c'è stato un proibizionismo totale. È quella la differenza. Non è che: chiudiamo le macchinette, chiudiamole tutte. Nel momento in cui c'è proibizionismo totale può succedere, potrebbe succedere. Però qua in Piemonte non c'è proibizionismo totale. C'è stata una limitazione a livello di orari, di luoghi dove installare le *slot*, ma non c'è stato proibizionismo [...]. Il proibizionismo porta sempre a forme di illegalità. La limitazione, invece, no. Qua parliamo di limitazione.

⁵⁵ Cfr. cap. 3, paragrafo 3.3.

4.3. Due processi emblematici

Dopo aver illustrato le diverse posizioni che si scontrano in tema di connessione tra criminalità organizzata e regolazione del settore del gioco d'azzardo nella realtà piemontese, risulta utile citare due importanti processi che hanno avuto luogo in questa Regione e hanno affrontato proprio questa questione. Come anticipato⁵⁶, le fonti utilizzate per la stesura di questo paragrafo sono state reperite grazie al quotidiano lavoro con Libera Piemonte.

Prima di analizzare le dinamiche relative ai due processi è opportuno sottolineare alcuni aspetti, che sarebbe interessante approfondire e che potrebbero costituire le basi per ricerche ulteriori. In questa sede ci limitiamo a farli presenti, anche per fornire una cornice cronologica e interpretativa ai paragrafi che seguono.

Gioco duro e Carminius sono interessanti da analizzare per diversi motivi. Innanzitutto, si tratta, rispettivamente, del primo e dell'ultimo processo in ordine cronologico in Piemonte sul tema oggetto della presente trattazione. È poi da sottolineare che i due casi risultano importanti al di là dell'esito dei procedimenti penali: come si vedrà, in Gioco duro i giudici non hanno riconosciuto l'esistenza dell'associazione a delinquere di stampo mafioso, mentre in Carminius il personaggio che l'accusa considerava il perno della gestione degli affari relativi al gioco è stato assolto. Sono però interessanti le dinamiche che questi processi raccontano, soprattutto perché si sono svolti in contesti ed epoche diverse, anche dal punto di vista della consapevolezza del problema della mafia in Piemonte. La sentenza di primo grado di Gioco duro arriva nel 2009, mentre quella relativa al processo Carminius è del giugno 2022.

Nei tredici anni che separano le due sentenze e in particolare nel 2011 scatta l'operazione Minotauro, che coinvolge 191 soggetti accusati di associazione mafiosa e di altri reati e permette la confisca di beni per circa 115 milioni di euro⁵⁷. Il certamente più noto processo Minotauro ha contribuito alla nascita di una consapevolezza collettiva sul tema della criminalità organizzata nel Nord Italia e in Piemonte in particolare. Con ciò non si intende affermare che, a oggi, non siano comunque diffusi atteggiamenti di negazione o, almeno, di sottovalutazione del problema. Rimane fermo, tuttavia, quanto affermato da Roberto Sparagna, Pubblico Ministero in Minotauro e ora procuratore della Direzione Nazionale Antimafia:

Minotauro ha contribuito a formare una coscienza condivisa sui temi dell'antimafia. Sono moltissimi i convegni, le tesi di laurea sulla 'ndrangheta piemontese, i momenti di discussione organizzati da

⁵⁶ Cfr. cap. 1, paragrafo 1.2.

⁵⁷ Cfr. Sciarrone, Donatiello, Moiso 2019, p. 192.

associazioni, dalla Chiesa, dalla scuola di ogni ordine e grado. C'è una conoscenza e una condivisione del problema che prima non c'era, anche da un punto di vista mediatico.⁵⁸

Nonostante in Piemonte prevalga per molto tempo (anche a livello istituzionale) una «lettura minimalista del problema»⁵⁹ della criminalità organizzata in generale e delle sue connessioni con il gioco d'azzardo in particolare, si può dire che esso ha radici profonde. È sufficiente, in questa sede, riportare che già nella metà degli anni Ottanta risultano evidenze investigative in tal senso⁶⁰ e che si sono verificate in quel periodo importanti tensioni per il controllo delle bische clandestine, al punto da arrivare alla commissione di un omicidio⁶¹. Si tratta, comunque, di eventi riconducibili alla sfera illegale: come anticipato⁶², è su questo versante che inizialmente la criminalità organizzata (in Piemonte e nel resto d'Italia) si concentra. Successivamente, l'interesse si sposta anche sulle lucrose possibilità di riciclaggio di denaro e investimento nell'ambito legale del gioco. I due processi sono dunque esemplificativi di quanto appena affermato, ma anche di quanto la regolazione del settore – come avvenuto con la L.R. 9/2016 – possa incidere sulle attività delle organizzazioni criminali.

4.3.1. Gioco duro: «della cagnotta non si tocca niente»

Gioco duro riveste particolare importanza ai fini di questa trattazione perché, come si è detto, si tratta della prima operazione focalizzata sulla connessione tra criminalità organizzata e gioco d'azzardo in Piemonte. Gli eventi hanno luogo nel primo decennio degli anni Duemila e cioè in un periodo in cui la regolazione del settore del gioco era un argomento appena entrato nel dibattito pubblico⁶³.

Se si cercano informazioni *online* sull'operazione Gioco duro, ci si imbatte in pochi articoli – tutti successivi agli eventi – in cui si citano i suoi protagonisti, all'epoca assolti dall'accusa di associazione a delinquere di stampo mafioso ma successivamente coinvolti e condannati proprio per *416bis* in altri processi⁶⁴.

Anche la Direzione Investigativa Antimafia dedica poco spazio all'operazione: nella Relazione del primo semestre del 2008 si legge di una rinnovata forza di alcune attività illecite come

⁵⁸ Libera Piemonte 2021, p. 8.

⁵⁹ Sciarrone, Donatiello, Moiso 2019, p. 191.

⁶⁰ Cfr. *ivi*, p. 190.

⁶¹ Cfr. Sciarrone 2009, p. 259.

⁶² Cfr. cap. 3, paragrafo 3.3.2.

⁶³ Come visto nel cap. 2, paragrafo 2.3. e 2.4. risale al 2012 sia il decreto Balduzzi sia il primo intervento regionale in materia.

⁶⁴ Cfr., per tutti, <https://www.ilfattoquotidiano.it/2016/01/14/ndrangheta-a-torino-teste-di-maiale-mozzate-e-omerta-delle-vittime-i-boss-qui-comandiamo-noi/2376619/>.

il gioco d'azzardo e che «una conferma in tal senso si può trarre dai riscontri dell'operazione “Gioco Duro”, portata a termine il 21 aprile 2008». La DIA aggiunge che l'indagine è nata «da un omicidio avvenuto in Torino il 17.06.2000, in danno di un gestore di night club, sotto controllo della malavita calabrese» e che ha portato «all'arresto di 6 personaggi di rilievo dei sodalizi Belfiore e Crea-Simonetti»⁶⁵ e a cinque sale da gioco sequestrate.

Il processo intendeva far luce proprio sul ruolo di questi «personaggi di rilievo» che avrebbero posto in essere, nei primi anni Duemila, una serie di condotte illecite nell'ambito del gioco d'azzardo. Le accuse riguardavano principalmente la gestione di bische clandestine, l'imposizione di *slot machine* di pertinenza del sodalizio e la pratica dell'usura ai danni di alcuni titolari di sale da gioco. La commissione di questi reati sarebbe stata possibile grazie al fatto che gli imputati costituivano un'associazione mafiosa, per cui

avvalendosi della forza d'intimidazione del vincolo associativo e della condizione di assoggettamento e di omertà che ne deriva, si organizzavano al fine di commettere delitti per realizzare profitti ingiusti, per garantirsi una posizione preminente nella criminalità organizzata operante nel territorio torinese e per assumere il controllo del gioco d'azzardo e così commettendo delitti di estorsione, violenza privata, di minaccia aggravata.⁶⁶

La sentenza riporta che il principale canale attraverso cui una bisca apporta proventi a chi la gestisce è la cosiddetta “cagnotta”: si tratta di «una percentuale sulle vincite del gioco che viene incamerata da chi gestisce la bisca [...], ossia una somma che il giocatore è tenuto a corrispondere alla casa. L'entità della cagnotta può variare [...], ma la sua dazione è obbligatoria»⁶⁷. È un guadagno destinato a chi controlla la bisca e, in parte, anche ai carcerati: per questo motivo «della cagnotta non si tocca niente»⁶⁸, come afferma uno degli imputati nel corso di una intercettazione ambientale.

Altro flusso di denaro sarebbe stato garantito dalle macchinette elettroniche per il gioco d'azzardo, in parte collocate all'interno delle bische e in parte installate – con l'imposizione e per riscuoterne i proventi – all'interno di bar o esercizi simili⁶⁹.

I giudici di primo grado non hanno ritenuto raggiunta la prova che l'associazione fosse di stampo mafioso e il delitto di cui all'art. 416*bis* veniva dunque derubricato in quello di cui all'art. 416, ovvero associazione a delinquere semplice⁷⁰. La sentenza di appello ha modificato ulteriormente

⁶⁵ DIA 2008, pp. 168-169.

⁶⁶ Tribunale di Torino 2009, p. 2.

⁶⁷ Ivi, p. 18.

⁶⁸ Ivi, p. 20.

⁶⁹ Ivi, p. 21 e ss.

⁷⁰ Cfr. Tribunale di Torino 2009, dispositivo.

la situazione, dichiarando non sussistente nemmeno il reato di associazione per delinquere finalizzato al controllo del gioco d'azzardo. Così si legge sul dispositivo:

quanto al gioco d'azzardo, i proventi dello stesso costituivano certamente l'interesse precipuo degli imputati, anche se piuttosto che per assicurarsene il controllo nell'intero ambito torinese, i predetti si erano meramente costituiti in gruppo organizzato per la gestione delle bische in oggetto.⁷¹

Come anticipato, al di là dell'esito processuale, l'operazione Gioco duro rappresenta un caso importante da analizzare per diverse ragioni, ma soprattutto perché mette in forma dinamiche che hanno luogo interamente sul versante illegale del settore dell'azzardo.

4.3.2: Carminius: «i soldi della droga vengono riciclati con le macchinette»

L'operazione Carminius, al contrario della precedente, focalizza l'attenzione sulla connessione tra criminalità organizzata e versante legale del gioco d'azzardo. Uno dei tanti aspetti su cui intende far luce l'imponente processo svoltosi presso il Tribunale di Asti riguarda infatti il possibile riciclaggio di denaro sporco nel settore degli apparecchi da intrattenimento in alcuni locali di Carmagnola, in provincia di Torino.

In particolare, come riferito dalla DIA, dalle indagini sarebbe emersa l'esistenza di un sodalizio "allargato", composto da esponenti 'ndranghetisti e appartenenti a Cosa nostra e

uno degli indagati, secondo le dichiarazioni di un collaboratore di giustizia, rappresentava l'anima siciliana di un accordo di collaborazione con esponenti della 'ndrangheta ed era deputato a reinvestire grosse quantità di denaro dell'associazione nel settore dei dispositivi VLT, implementandone, in misura esponenziale, la "cassa".⁷²

Nell'ordinanza di custodia cautelare si parla dell'uomo come di colui che sarebbe stato «deputato a reinvestire i proventi dell'associazione [...], ragionevolmente in grado di incrementare, in misura esponenziale, il denaro disponibile in capo all'associazione»⁷³.

L'indagato è stato coinvolto nel processo a seguito delle dichiarazioni di un collaboratore di giustizia, che nel febbraio 2018 ha dichiarato che «i soldi della droga vengono riciclati con le

⁷¹ Corte d'Appello di Torino 2010, p. 20.

⁷² DIA 2019, p. 845.

⁷³ Tribunale di Torino 2019, p. 108.

macchinette [...]. Le fa funzionare anche se ora c'è una nuova legge che lo vieta»⁷⁴. Nel maggio dello stesso anno, il medesimo collaboratore afferma che l'indagato acquista le “macchinette”

con i soldi dell'organizzazione e messe nei bar dell'organizzazione, e vengono installate, in regola, in tutti i bar, non solo quelli dell'organizzazione. Ai gestori dei bar riconoscono una percentuale. Le macchinette [...] funzionano nonostante il divieto regionale.⁷⁵

Le operazioni di riciclaggio sarebbero state messe in pericolo proprio dall'approvazione della L.R. 9/2016, che prevedeva un considerevole ridimensionamento del numero di apparecchi da gioco sul territorio. Al centro delle indagini vi furono infatti anche «oggettivi atti di intimidazione avvenuti sul territorio del Comune di Carmagnola»⁷⁶: si tratta di alcuni attentati incendiari avvenuti tra il 2016 e il 2018 e compiuti ai danni di due amministratori comunali, «verosimilmente per il loro impegno a limitare l'utilizzo delle slot machine, uno fra i business più redditizi in mano all'organizzazione criminale»⁷⁷.

Uno dei due amministratori, sentito in udienza, ha confermato la sua volontà di far fronte al problema del disturbo da gioco d'azzardo: ha riferito che quello era uno dei temi in cui gli «avrebbe fatto piacere cercare di riportare un attimo nella legalità»⁷⁸ e ha poi affermato quanto segue:

dal momento che il 5 maggio del 2016 tra le altre cose era uscita la legge sulle slot machine, allora avevo portato avanti nel mio ultimo pezzo diciamo di candidato la volontà di affrontare quell'argomento decisamente.⁷⁹

Inoltre, l'allora Sindaco di Carmagnola conferma agli inquirenti che la L.R. 9/2016 e la possibilità dei Comuni di stabilire gli orari di apertura delle sale da gioco erano stati motivi di tensione per coloro che avevano interessi economici nel settore:

Poi devo dire che un altro motivo di possibile tensione nasce dalle iniziative comunali nel settore delle slot machines; da noi stabilimmo che venissero chiuse alle 19.00, in ottemperanza alla legge regionale

⁷⁴ Tribunale di Torino 2021, p. 1447.

⁷⁵ *Ibidem*.

⁷⁶ Tribunale di Torino 2019, p. 110.

⁷⁷ DIA 2019a, p. 313.

⁷⁸ Tribunale di Asti 2021b, p. 10.

⁷⁹ Ivi, p. 8.

del 2016. Ebbi una reazione molto brusca da parte del titolare del bar Chantilly⁸⁰, che di fatto continuò a tenere aperto anche dopo l'orario previsto.⁸¹

Questa visione è condivisa anche dall'altra vittima di attentato incendiario:

Nel 2016 è uscita quella legge regionale che prevedeva.. è uscita una legge regionale che prevedeva una serie di restrizioni contro le slot machine. Noi siamo stati credo se non la prima, una delle prime amministrazioni a mettere in pratica, ad adottare questi accorgimenti, infatti già a novembre del 2016 fu emanata un'ordinanza da parte del Sindaco che prevedeva una minore ape... come posso dire, apertura degli orari delle slot, no? Un minor tempo all'interno della giornata e quindi una restrizione della funzionalità di questi strumenti, di questi apparecchi. So che questa cosa diede fastidio a molti infatti prima di applicarla si fece una riunione con i vari commercianti, con i vari bar.⁸²

È evidente, dunque, che in questo caso la regolazione del settore del gioco d'azzardo, e in particolare la sua forte limitazione, costituirebbe – secondo la pubblica accusa – un ostacolo per il proseguimento delle attività criminali, essendo queste portate avanti sul versante legale. Come anticipato, la recente sentenza del 10 giugno 2022 ha assolto l'imputato da tutte le accuse⁸³, ma – come nel caso di Gioco duro – rimangono interessanti le dinamiche delineate dal processo.

4.4. La situazione attuale

Si è cercato di delineare il contesto entro cui la L.R. 9/2016 è stata promulgata, gli effetti riscontrabili sul versante della prevenzione del disturbo da gioco d'azzardo e, infine, le ricadute sulle attività delle organizzazioni criminali. Come anticipato più volte, il percorso della legge regionale del 2016 è stato interrotto cinque anni dopo, quando – nel luglio del 2021 – la maggioranza di centro destra ha approvato una nuova legge intitolata *Contrasto alla diffusione del gioco d'azzardo patologico (GAP)*, che ha contestualmente abrogato la precedente.

Il cambio di rotta più importante della L.R. 19/2021 rispetto alla normativa del 2016 riguarda la disciplina del distanziometro. L'art. 16 (nuove aperture di esercizio) prevede il divieto di installazione di apparecchi per il gioco a una distanza inferiore a 300 metri per i Comuni fino ai 5.000

⁸⁰ Il bar Chantilly è considerato dagli inquirenti il fulcro delle attività del soggetto indagato, che avrebbe installato anche qui le “macchinette”. Sul punto, cfr. Tribunale di Asti 2021a, p. 53.

⁸¹ Tribunale di Torino 2019, p. 112.

⁸² Tribunale di Asti 2021b, p. 106.

⁸³ <https://corrieredicarmagnola.it/2022/06/10/processo-carminius-condannato-rosso-alla-citta-di-carmagnola-250-mila-euro-di-risarcimento/>.

abitanti e a 400 metri per i Comuni con popolazione superiore rispetto a una serie di luoghi sensibili. La distanza minima viene dunque ridotta, così come l'elenco dei luoghi da considerarsi sensibili: scompaiono – ad esempio – le scuole di primo grado, i luoghi di culto, le stazioni ferroviarie⁸⁴. Da mettere in risalto anche che nella legge del 2021 manca il riferimento ai Comuni quali attori con possibilità di *voice*⁸⁵, sia perché non è previsto che possano individuare ulteriori luoghi sensibili, sia perché è la Regione stessa a dettare gli orari di apertura delle sale da gioco e dei centri scommesse «per rendere omogenee e coerenti sul territorio regionale le fasce orarie di interruzione quotidiana del gioco»⁸⁶.

L'elemento più importante da sottolineare è, tuttavia, che le disposizioni relative al distanziometro sono valide solo per le nuove aperture di esercizio. Viene dunque eliminata del tutto l'efficacia retroattiva della norma, che aveva contribuito fortemente al conseguimento dei risultati illustrati nella prima parte di questo capitolo. L'art. 26 (norma finale) prevede infatti la possibilità, per i titolari degli esercizi commerciali che hanno dovuto eliminare le “macchinette” per effetto della L.R. 9/2016, di presentare istanza di reinstallazione nei sei mesi successivi all'entrata in vigore della nuova normativa⁸⁷. Grazie a una domanda di accesso civico generalizzato al SUAP (Sportello Unico Attività Produttive) della città di Torino, è possibile dire che le istanze di reinstallazione di AWP – solo nel capoluogo – sono state 232.

L'analisi delle memorie depositate sul sito del Consiglio regionale del Piemonte nel corso dell'*iter* che ha portato all'approvazione della nuova normativa in materia di gioco d'azzardo⁸⁸ permette di ricostruire, ancora una volta, il dibattito oggetto del terzo capitolo. Da un lato, vengono ribadite con forza le posizioni delle associazioni dei gestori del gioco: ACADI ripete che i distanziometri sono «sostanzialmente espulsivi dell'offerta legale, lasciando spazio libero ad ogni offerta illegale e perfino criminale»⁸⁹; Sapar commenta dicendo che il distanziometro comporterebbe «il rischio della migrazione verso altre forme di gioco, anche illegali»⁹⁰; Asso Intrattenimento commenta la legge del 2016 dicendo che «la sostanziale espulsione dell'offerta di gioco sul territorio [...] sta lasciando campo aperto alla diffusione del gioco illegale in Piemonte»⁹¹. Dall'altro, si legge di associazioni del terzo settore e ordini professionali fortemente contrari all'abrogazione della L.R. 9/2016: secondo l'ordine degli assistenti sociali del Piemonte «la distanza, la difficoltà ad accedere a

⁸⁴ Cfr. Art. 16, comma 2, L.R. 19/2021.

⁸⁵ Cfr. *supra*, paragrafo 4.1.

⁸⁶ Art. 19, comma 1, L.R. 19/2021.

⁸⁷ Cfr. Art. 16, comma 1 e 2, L.R. 19/2021.

⁸⁸ <http://arianna.cr.piemonte.it/iterlegfo/dossierPagina.do?numLegge=19&annoLegge=2021>.

⁸⁹ ACADI 2021, p. 1.

⁹⁰ SAPAR 2021, p. 1.

⁹¹ Asso Intrattenimento 2021, p. 1.

luoghi di gioco, è un elemento che riduce la domanda»⁹²; Avviso Pubblico ribadisce gli effetti positivi della legge promulgata nel 2016 e sottolinea che «non vi sono al momento dati provenienti da fonti ufficiali che certifichino un aumento dell'illegalità innescato dalla legge regionale»⁹³.

Le associazioni contrarie all'approvazione della L.R. 19/2021 hanno deciso, come anticipato⁹⁴, di unirsi al fine di promuovere una campagna di raccolta firme per una proposta di legge di iniziativa popolare, il cui contenuto ricalca quello dell'abrogata legge del 2016. La raccolta è ancora in corso: la proposta di legge, unita alla relazione di accompagnamento e ad almeno 8.000 firme valide, dovrà essere consegnata in Consiglio regionale entro il 25 settembre 2022.

Per quanto riguarda i contenuti, la proposta vorrebbe ripristinare gli elementi ritenuti fondamentali della legge del 2016, ovvero l'applicazione progressiva del distanziometro (che torna a 500 metri per i Comuni superiori a 5.000 abitanti) anche alle attività già in essere al momento dell'entrata in vigore della norma e la possibilità, per i Comuni, di individuare ulteriori luoghi sensibili e di regolare gli orari di apertura delle sale da gioco.

Il testo della proposta presenta anche una serie di novità rispetto alla L.R. 9/2016, considerate dalla rete di associazioni promotrici come ulteriormente migliorative del quadro *ante* 2021⁹⁵. A titolo esemplificativo: l'aumento dei luoghi da considerarsi sensibili (art. 8); la limitazione dell'esposizione di biglietti e tagliandi di lotterie nazionali a estrazione istantanea in appositi e delimitati spazi che non superino il 30% della superficie espositiva totale in esercizi quali bar e tabaccherie (art. 8); il rispetto delle distanze minime anche nel caso in cui il luogo sensibile si trovi in un Comune limitrofo (art. 8); l'aumento delle sanzioni in caso di mancato rispetto della normativa e la destinazione dei proventi a iniziative in linea con le finalità della legge (art. 14); l'aumento dell'IRAP nella misura dello 0,92% per i gestori di locali che decidono di installare gli apparecchi da intrattenimento e una diminuzione dello 0,50% della stessa imposta per chi li rimuove (art. 15).

⁹² Ordine degli Assistenti sociali Piemonte 2021, p. 1.

⁹³ Avviso Pubblico 2021, p. 4.

⁹⁴ Cfr. cap. 1, paragrafo 1.1.

⁹⁵ Il testo della proposta di legge di iniziativa popolare è consultabile sul sito di Libera Piemonte (<https://liberapiemonte.it/wp-content/uploads/2022/03/Proposta-di-legge-GAP.pdf>).

CONSIDERAZIONI FINALI

È giunto ora il momento di fare qualche riflessione finale che possa restituire i risultati dell'analisi esposta sin qui.

Il primo capitolo si è concentrato su alcune premesse di carattere teorico e metodologico, necessarie per comprendere le basi su cui è stato innestato il ragionamento successivo. Obiettivo principale dell'elaborato era comprendere se e come un evento verificatosi a livello macro – un intervento legislativo regionale – abbia avuto impatto sulle azioni dei singoli a livello micro, e in particolare sui gruppi criminali organizzati operanti nell'ambito del gioco d'azzardo. L'ampia letteratura nazionale e internazionale sul tema della regolazione del settore e delle conseguenze sul piano dell'azione criminale suggeriva almeno due punti di vista sulla questione.

Prima, tuttavia, di esporre le diverse tesi in materia di limitazione dell'azzardo, sono stati esposti i motivi per i quali il settore è stato regolamentato: si tratta di ragioni di ordine economico, sociale e sanitario, che sono state presentate fornendo i dati più recenti disponibili. Sono stati poi approfonditi gli aspetti relativi agli attori del processo di regolazione: è stata sottolineata l'assenza dello Stato e al contempo un forte protagonismo di Regioni ed Enti locali, a stretto contatto con il territorio e con i problemi sanitari, di ordine pubblico, di criminalità dovuti alla dilagante offerta di gioco.

Il terzo capitolo, da considerarsi il cuore dell'elaborato, presenta le due principali posizioni che si scontrano nel panorama nazionale e internazionale in materia di connessione tra regolazione dell'azzardo e possibilità d'azione della criminalità organizzata.

La prima tesi, fortemente sostenuta da Eurispes, è incentrata sull'idea che ridurre l'offerta di gioco equivalga a favore l'azione delle organizzazioni criminali, perché è presente nella società una domanda "naturale" di gioco che va, in qualche modo, soddisfatta. Le mafie sarebbero dunque pronte a riempire i vuoti lasciati dalla regolazione. La seconda tesi presenta una visione opposta: ci sarebbe una correlazione positiva tra aumento dell'offerta legale e aumento della domanda, anche illegale. Sarebbe la stessa offerta di gioco legale a costituire una appetibile occasione di infiltrazione e profitto per i gruppi criminali.

Le due diverse posizioni sono state scomposte in tutti i loro elementi fondamentali, che sono stati analizzati e problematizzati, nella consapevolezza della complessità del tema, del rischio di semplificazioni e dell'impossibilità di sostenere una o l'altra tesi in modo

“automatico”. Nel terzo capitolo è stato anche possibile capire come la criminalità organizzata, oggi e in passato, abbia agito nel campo del gioco d’azzardo, sul versante lecito e illecito.

L’ultimo capitolo focalizza l’attenzione sulla Regione Piemonte, sulla L.R. 9/2016 e sui suoi effetti. L’obiettivo dell’ultima parte dell’elaborato era mettere alla prova il ragionamento condotto su un caso specifico: si voleva, dunque, comprendere come se e come la legge regionale del 2016 avesse avuto ripercussioni sulle azioni delle organizzazioni criminali che operano in Piemonte nel campo del gioco d’azzardo. Le due tesi sono state quindi applicate al caso piemontese e si è cercato – grazie anche al contributo del Comando provinciale della Guardia di Finanza di Torino e alla descrizione di due importanti processi, *Gioco duro* e *Carminius* – di comprendere quale delle due potesse essere più adatta a questo contesto. Infine, sono state menzionate le novità in materia di regolazione dell’azzardo in Piemonte e dunque la nuova L.R del 2021 e la conseguente opposizione di molte associazioni, che stanno a oggi raccogliendo le firme per una proposta di legge di iniziativa popolare.

Alla luce di quanto sin qui esposto, è possibile delineare alcune piste di ricerca che sarebbe utile approfondire in futuro. Nel corso dell’elaborato ne sono già state menzionate alcune, che vale la pena riportare. Innanzitutto, sarebbe interessante approfondire la dimensione *online* del gioco e le conseguenti infiltrazioni della criminalità organizzata anche in campo informatico, con il contributo di esperti esterni alle associazioni. Si è infatti consapevoli dell’enorme crescita del gioco *online* e del suo carattere transnazionale. Per quanto riguarda il caso piemontese, hanno suscitato particolare interesse i due processi descritti e si ritiene che potrebbe essere utile condurre un’analisi più approfondita dei diversi contesti e delle diverse epoche in cui questi hanno avuto luogo.

Un’ulteriore pista di ricerca che potrebbe essere percorsa riguarda la possibilità di focalizzarsi sul punto di vista degli attori della filiera del gioco d’azzardo, anche al fine di capire se – in determinati casi e a determinate condizioni – possa applicarsi la categoria analitica dell’area grigia, anche alla luce di recenti inchieste che hanno evidenziato rapporti corruttivi tra gruppi criminali mafiosi e funzionari pubblici proprio in questo settore.

Bibliografia (in ordine alfabetico)

Bagnasco, Barbagli, Cavalli 2012

ARNALDO BAGNASCO, MARZIO BARBAGLI, ALESSANDRO CAVALLI, *Corso di sociologia*, Bologna, Il Mulino, 2012.

Barbera 2004

FILIPPO BARBERA, *Meccanismi sociali. Elementi di sociologia analitica*, Bologna, Il Mulino, 2004.

Barbera, Pais 2017

FILIPPO BARBERA, IVANA PAIS, *Fondamenti di sociologia economica*, Milano, Egea, 2017.

Becchetti, Mandolesi 2017

LEONARDO BECCHETTI, GABRIELE MANDOLESI, *Il sistema del gioco d'azzardo in Italia. Caratteristiche e analisi costi-benefici*, in Claudio Forleo e Giulia Migneco (a cura di), *Lose for life. Come salvare un paese in overdose da gioco d'azzardo*, Milano, Altra economia, 2017, pp. 36-43.

CNR 2018

Consiglio Nazionale delle Ricerche – IFC, Istituto di Fisiologia Clinica, *Consumi d'azzardo 2017. Rapporto di Ricerca sulla diffusione del gioco d'azzardo fra gli italiani attraverso gli studi IPSAD ed ESPAD Italia*, a cura di Sonia Cerrai, Giuliano Resce e Sabrina Molinaro, Roma, Cnr, 2018.

Cardia 2016

GERONIMO CARDIA, *La questione territoriale. Il proibizionismo inflitto al gioco legale dalla normativa locale*, Terni, Gnmedia, 2016.

Coleman 2005

JAMES SAMUEL COLEMAN, *Fondamenti di teoria sociale*, Bologna, Il Mulino, 2005.

Corica, De Luigi, Mete 2020

GRAZIANA CORICA, NICOLA DE LUIGI, VITTORIO METE, *Mafie e gioco d'azzardo. Filiera imprenditoriale e dinamiche criminali*, in «Quaderni di sociologia», 84, 2020, pp. 137-156.

Fiasco 2019

MAURIZIO FIASCO, *La complessa sociologia del gioco d'azzardo contemporaneo*, in «Corti supreme e salute», 3, 2019, pp. 487-530.

Forleo, Migneco 2017

CLAUDIO FORLEO, GIULIA MIGNECO, *1997-2017. In overdose da gioco. La scommessa del cambiamento*, in Claudio Forleo e Giulia Migneco (a cura di), *Lose for life. Come salvare un paese in overdose da gioco d'azzardo*, Milano, Altra economia, 2017, pp. 21-35.

Forleo, Migneco 2021

CLAUDIO FORLEO, GIULIA MIGNECO, *La pandemia da azzardo. Il gioco ai tempi del Covid: rischi, pericoli e proposte di riforma*, Milano, Altra Economia, 2021.

Ires Piemonte 2019

Ires Piemonte, *10 numeri sul gioco d'azzardo in Piemonte*, a cura di Niccolò Aimo e Marco Sisti, in «Note brevi sul Piemonte», n. 1, 2019, pp. senza numerazione.

Mandolesi, Pelligra 2018

GABRIELE MANDOLESI, VITTORIO PELLIGRA, *L'economia della manipolazione e dell'inganno: il settore dell'azzardo in Italia*, in «Medicina delle dipendenze», 8, 2018, pp. 1-6.

Marotta 2017

GIULIO MAROTTA, *La legislazione sul gioco d'azzardo*, in Claudio Forleo e Giulia Migneco (a cura di), *Lose for life. Come salvare un paese in overdose da gioco d'azzardo*, Milano, Altra economia, 2017, pp. 44-54.

Marotta 2019

GIULIO MAROTTA, *La redistribuzione nel territorio dei punti vendita del gioco d'azzardo: note a margine delle sentenze del Consiglio di Stato nn. 1618 e 8298 del 2019*, in «Corti supreme e salute», 3, 2019, pp. 437-451.

Montà 2017

ROBERTO MONTÀ, *L'altra faccia della moneta*, in Claudio Forleo e Giulia Migneco (a cura di), *Lose for life. Come salvare un paese in overdose da gioco d'azzardo*, Milano, Altra economia, 2017, pp. 7-8.

Russo 2017

GIOVANNI RUSSO, *Gioco d'azzardo e mafie. Come le mafie si sono inserite nel settore del GDA*, in Claudio Forleo e Giulia Migneco (a cura di), *Lose for life. Come salvare un paese in overdose da gioco d'azzardo*, Milano, Altra economia, 2017, pp. 63-73.

Samuelson, Nordhaus, Bollino 2009

PAUL A. SAMUELSON, WILLIAM D. NORDHAUS, CARLO A. BOLLINO, *Economia, XIX edizione*, edizione italiana con la collaborazione di Paolo Polinori, New York, McGraw-Hill, 2009.

Scaglione 2012

ATTILIO SCAGLIONE, *Illegal leisure, gioco d'azzardo, organizzazioni mafiose*, in Fabio Massimo Lo Verde (a cura di), *Consumare/investire il tempo libero. Forme e pratiche del leisure time nella postmodernità*, Milano, Mondadori, 2012, pp. 469-487.

Sciarrone 2009

ROCCO SCIARRONE, *Mafie vecchie, mafie nuove. Radicamento ed espansione*, Roma, Donzelli, 2009.

Sciarrone, Storti 2019

ROCCO SCIARRONE, LUCA STORTI, *Le mafie nell'economia legale. Scambi, collusioni, azioni di contrasto*, Bologna, Il Mulino, 2019.

Sciarrone, Donatiello, Moiso 2019

ROCCO SCIARRONE, DAVIDE DONATIELLO, VALENTINA MOISO, *La 'ndrangheta in Piemonte. Affari e politica nel Canavese*, in Rocco Sciarrone (a cura di), *Mafie del nord. Strategie criminali e contesto locali*, Roma, Donzelli, 2019, pp. 189-231.

St-Pierre et alii 2014

RENEE A. ST-PIERRE, JEFFREY L. DEREVENSKY, DOUGLAS WALKER, RINA GUPTA, *How Availability and Accessibility of Gambling Venues Influence Problem Gambling: A Review of the Literature*, in «Gaming Law Review and Economics», 2, 2014, pp. 150-172.

Sulkunen et alii 2021a

PEKKA SULKUNEN, THOMAS F. BARBOR, JENNY CISNEROS ÖRNBERG, MICHAEL EGERER, MATILDA HELLMAN, CHARLES LIVINGSTONE, VIRVE MARIONNEAU, JANNE NIKKINEN, JIM ORFORD, ROBIN ROOM, INGEBORG ROSSOW, *Limitare l'azzardo. Gioco, scienza e politiche pubbliche*, edizione italiana a cura di Sara Rolando, Roma, Carocci, 2021.

Sulkunen et alii 2021b

PEKKA SULKUNEN, THOMAS F. BABOR, JENNY CISNEROS ÖRNBERG, MICHAEL EGERER, MATILDA HELLMAN, CHARLES LIVINGSTONE, VIRVE MARIONNEAU, JANNE NIKKINEN, JIM ORFORD, ROBIN ROOM, INGEBORG ROSSOW, *Setting Limits: Gambling, Science and Public Policy – summary of results*, in «Society for the Study of Addiction», 1, 2021, pp. 32-40.

Torrigiani 2017

FILIPPO TORRIGIANI, *Gioco sporco, sporco gioco. L'azzardo secondo le mafie*, Roma, Coordinamento nazionale Comunità di accoglienza, 2017.

Atti normativi e sentenze (in ordine cronologico)

Articolo 718 Codice penale

Tribunale di Torino 2009

Tribunale di Torino, *Sentenza contro Belfiore Giuseppe più altri*, n. 3566, 16 ottobre 2009.

Corte d'Appello di Torino 2010

Corte d'Appello di Torino, *Sentenza contro Belfiore Giuseppe più altri*, n. 1543, 23 aprile 2010.

Costituzionale 2011

Corte costituzionale, sentenza del 9 novembre 2011, n. 300.

Decreto Legislativo 158/2012 (decreto Balduzzi)

Costituzionale 2014

Corte costituzionale, sentenza del 9 luglio 2014, n. 220.

Legge 208/2015

Legge Regionale del Piemonte 9/2016

Costituzionale 2017

Corte costituzionale, sentenza del 22 marzo 2017, n. 108.

Decreto Legge 87/2018 (decreto dignità)

Costituzionale 2019

Corte costituzionale, sentenza del 22 gennaio 2019, n. 27.

Tribunale di Torino 2019

Tribunale di Torino, *Ordinanza di applicazione di misure cautelari personali nei confronti di Arone Antonio più altri*, Sezione dei giudici per le indagini preliminari, 12 marzo 2019.

Legge Regionale del Piemonte 19/2021

Tribunale di Asti 2021a

Tribunale di Asti, *Verbale di udienza redatto con il sistema della fonoregistrazione e successiva trascrizione, procedimento penale a carico di Arone Antonio più altri*, 10 febbraio 2021.

Tribunale di Asti 2021b

Tribunale di Asti, *Verbale di udienza redatto con il sistema della fonoregistrazione e successiva trascrizione, procedimento penale a carico di Arone Antonio più altri*, 24 febbraio 2021.

Tribunale di Torino 2021

Tribunale di Torino, *Sentenza contro Belsito Domenico più altri*, Sezione dei giudici per le indagini preliminari, n. 1673, 11 aprile 2021.

Altri documenti

ACADI 2015

Associazione ACADI, *Richieste memorie su proposte di legge PDL n. 112 – DDL 126*, 25 giugno 2015.

ACADI 2021

Associazione ACADI, *Memoria per le Commissioni III, IV e Commissione permanente per la promozione della cultura della legalità e il contrasto ai fenomeni mafiosi del Consiglio regionale Piemonte. Consultazioni sul disegno di legge regionale n. 144 “Contrasto alla diffusione del Gioco d’azzardo patologico (GAP)”*, 9 giugno 2021.

ADM 2015

Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, *Organizzazione, attività e statistica*, anno 2015.

ADM 2016

Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, *Organizzazione, attività e statistica*, anno 2016.

ADM 2017

Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, *Libro blu 2017. Organizzazione, statistiche, attività*, 2017.

ADM 2018

Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, *Libro blu 2018. Organizzazione, statistiche, attività*, 2018.

ADM 2019

Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, *Libro blu 2019. Relazione*, 2019.

ADM 2020

Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, *Libro blu 2020. Appendice*, 2020.

Asso Intrattenimento 2015

Asso Intrattenimento, *Memorie sul Disegno di legge n. 126 presentato il 14 aprile 2015 “Prevenzione e contrasto alla diffusione de gioco d’azzardo patologico in Piemonte”*, 26 giugno 2015.

Asso Intrattenimento 2021

Asso Intrattenimento, *Osservazioni sul DDL della Giunta regionale del Piemonte n. 144/2021 “Contrasto alla diffusione del gioco d’azzardo patologico (GAP)”*, 9 giugno 2021.

Avviso Pubblico 2021

Avviso Pubblico, *Audizione presso la Commissione III, IV e la Commissione permanente per la promozione della cultura della legalità e il contrasto ai fenomeni mafiosi della Regione Piemonte nell’ambito dell’esame della Proposta di legge regionale n. 144 “Contrasto alla diffusione del Gioco d’azzardo patologico (GAP)”*, 17 giugno 2021.

Conferenza Unificata 2017

Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie, *Conferenza unificata, Intesa tra Governo, Regioni ed Enti locali concernente le caratteristiche dei punti di raccolta del gioco pubblico*, atto n. 103/CU del 7 settembre 2017.

Consulta Antiusura 2014

Consulta nazionale antiusura “Giovanni Paolo II” onlus, *Il gioco d’azzardo e le sue conseguenze sulla società italiana. La presenza della criminalità nel mercato dell’alea*, ricerca a cura di Maurizio Fiasco, giugno 2014.

CPA 2010

Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere, *Relazione sui profili del riciclaggio connessi al gioco lecito e illecito*, XVI legislatura, doc. XXIII n. 3, 17 novembre 2010.

CPA 2011

Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere, *Relazione sul fenomeno delle infiltrazioni mafiose nel gioco lecito e illecito*, XVI legislatura, doc. XXIII n. 8, 20 luglio 2011.

CPA 2016

Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere, *Relazione sulle infiltrazioni mafiose e criminali nel gioco lecito e illecito*, XVII legislatura, doc. XXIII n. 18, 6 luglio 2016.

CPA 2018

Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere, *Relazione conclusiva*, XVII legislatura, doc. XXIII n. 38, 7 febbraio 2018.

DIA 2008

Direzione Investigativa Antimafia, *Relazione del Ministro dell’Interno al Parlamento sull’attività svolta e sui risultati conseguiti dalla Direzione Investigativa Antimafia*, 1° semestre 2008.

DIA 2019a

Direzione Investigativa Antimafia, *Relazione del Ministro dell’Interno al Parlamento. Attività svolta e risultati conseguiti dalla Direzione Investigativa Antimafia*, gennaio-giugno 2019.

DIA 2019

Direzione Investigativa Antimafia, *Relazione del Ministro dell’Interno al Parlamento. Attività svolta e risultati conseguiti dalla Direzione Investigativa Antimafia*, luglio-dicembre 2019.

Eclectica 2019

Eclectica, Istituto di ricerca e formazione, *“Tra un po’ anche nei cessi c’erano le macchinette!”*. Una ricerca qualitativa sulle carriere dei giocatori d’azzardo e sull’impatto della regolamentazione in Piemonte, a cura di Sara Rolando, Alice Scavarda, Franca Beccaria, 2019. [Studio finanziato a valere

della quota parte ripartita alla Regione Piemonte del Fondo per il gioco d'azzardo patologico di cui alla Legge 28 dicembre 2015 n° 208 articolo 1 comma 946 – Annata finanziaria 2016.].

Eurispes 2019

Eurispes, Istituto di Studi Politici Economici e Sociali, *Gioco pubblico e dipendenze in Piemonte*, a cura di Alberto Baldazzi, Luca Baldazzi, Luca Danese, Giorgio Fedeli, Antonio Rinaudo, Chiara Sambaldi, Raffaella Saso, Andrea Strata, 2019.

Eurispes 2020

Eurispes, Istituto di Studi Politici Economici e Sociali, *Il bingo nella crisi del gioco legale in Italia: rischi e prospettive dell'offerta più "social" della galassia gioco*, a cura di Osservatorio permanente su Giochi, Legalità e Patologie, 2020.

ISS 2018a

Istituto Superiore di Sanità, *Risultati adulti*, in I Convegno Nazionale *Il gioco d'azzardo in Italia*. Roma, 18 ottobre 2018. (rinvenibile all'indirizzo https://www.iss.it/documents/20126/0/Il-gioco-dazzardo-in-Italia_Risultati_Adulti.pdf/ea051291-f3f4-b906-cbe7-148972f8d1d?t=1576340346416)

ISS 2018b

Istituto Superiore di Sanità, *Risultati studenti minorenni*, in I Convegno Nazionale *Il gioco d'azzardo in Italia*, Roma, 18 ottobre 2018. (rinvenibile all'indirizzo https://www.iss.it/documents/20126/0/Il-gioco-dazzardo-in-Italia_Risultati_Minori.pdf/ba2e8d10-ff98-e6f4-066aa1a47891da7b?t=1576340703649)

Libera Piemonte 2012

Il gioco d'azzardo tra legale e illegale. Un focus sul Piemonte, a cura dell'Osservatorio Regionale di Libera Piemonte, in collaborazione con l'Osservatorio Regionale sul fenomeno dell'Usura del Consiglio Regionale del Piemonte, 2012.

Libera Piemonte 2021

Libera Piemonte, *Siamo ancora nel labirinto della 'ndrangheta? Atti del convegno del 25 settembre 2021*, Torino, in corso di stampa.

Lombardia 2020

Consiglio della Regione Lombardia, *Il disturbo da gioco d'azzardo: volumi e offerta di gioco dopo l'approvazione della l.r. 8/2013*, note informative sull'attuazione delle politiche regionali, n. 32, 2020.

Ordine degli Assistenti sociali Piemonte 2021

Ordine degli Assistenti sociali del Piemonte, *Consultazione sul disegno di legge regionale n. 144 "Contrasto alla diffusione del Gioco d'azzardo patologico (GAP)"*, 22 giugno 2021.

Relazione Piemonte 2015

Relazione al testo unificato del disegno di legge regionale n. 126 e della proposta di legge regionale n. 112, *Norme per la prevenzione e il contrasto alla diffusione del gioco d'azzardo patologico*, 17 marzo 2016.

Regione Piemonte 2016a

Consiglio regionale del Piemonte, *Esame Testi Unificati del disegno di legge n. 126 e della proposta di legge n. 112, inerente a "Norme per la prevenzione e il contrasto alla diffusione del gioco d'azzardo patologico"*, X legislatura, seduta n. 148, 21 aprile 2016.

Regione Piemonte 2016b

Consiglio regionale del Piemonte, *Esame Testi Unificati del disegno di legge n. 126 e della proposta di legge n. 112, inerente a "Norme per la prevenzione e il contrasto alla diffusione del gioco d'azzardo patologico"*, X legislatura, seduta n. 150, 26 aprile 2016.

Report Piemonte 2021

Le politiche di prevenzione e contrasto al gioco d'azzardo patologico in Piemonte. L'evoluzione del fenomeno, l'attuazione della legge regionale n. 9/2016 e le attività del piano triennale, rapporto congiunto dei vari soggetti impegnati nell'attuazione del Piano regionale di prevenzione e contrasto al gioco d'azzardo patologico, gennaio 2021.

Sargenti 2017

Barbara Sargenti, Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo, *Infiltrazioni della criminalità organizzata nel gioco lecito e illecito*, seminario svoltosi a Treviso, 5 ottobre 2017. (rinvenibile all'indirizzo <http://www.avvisopubblico.it/home/wp-content/uploads/2017/11/Contributo-DNA.pdf>)

SAPAR 2021

Associazione nazionale Sapar, *Osservazioni sul DDL 144/2021 della Giunta regionale del Piemonte*, 9 giugno 2021.

SNAI 2015

SNAI, *Memorie sul Disegno di legge n. 126 presentato il 14 aprile 2015 "Prevenzione e contrasto alla diffusione di gioco d'azzardo patologico in Piemonte"*, 26 giugno 2015.

Sitografia

www.adm.gov.it

www.agimeg.it

www.arianna.consiglioregionale.piemonte.it

www.avvisopubblico.it

www.corrieredicarmagnola.it

www.cortecostituzionale.it

www.direzioneinvestigativaantimafia.interno.gov.it

www.documenti.camera.it

www.epid.ifc.cnr.it

www.eurispes.eu

www.gazzettaufficiale.it

www.ilfattoquotidiano.it

www.liberapiemonte.it

www.raiplay.it

www.iss.it

www.statoregioni.it

www.webtv.senato.it