

Claudio Forleo, Giulia Migneco



La pandemia da AZZARDO

*Il gioco ai tempi del Covid:
rischi, pericoli e proposte di riforma*



Prefazione di Federico Cafiero de Raho,
Procuratore nazionale antimafia

GAMBLING

**LIFE IS
NOT A GAME**



Altreconomia

Lo Stato incassa dall'azzardo oltre 10 miliardi di euro l'anno. Un affare solo sulla carta: le entrate sono inferiori ai costi sociali e sanitari e le mafie hanno infiltrato il mercato. Il settore deve cambiare rotta, per garantire maggior equilibrio tra esigenze d'impresa, salute e sicurezza pubblica.

In Italia 18 milioni di persone giocano almeno una volta l'anno e oltre un milione e mezzo di loro non sono in grado di gestire il denaro e il tempo che destinano al *gambling*. La patologia DGA - Disturbo da Gioco d'Azzardo - produce effetti devastanti sulla vita delle persone, ma non è tutto. La criminalità organizzata ha pesantemente infiltrato il settore legale dell'azzardo a scopo di riciclaggio alimentando, al contempo, un mercato parallelo di gioco clandestino. Con i contributi di esperti, addetti ai lavori, operatori dei servizi pubblici, imprenditori e giornalisti, questo libro affronta tutti gli aspetti di questa "pandemia da azzardo": l'assenza di una normativa organica, l'avvento del gioco *on line*, il gioco illegale e quello minorile, la pervasività delle mafie e le conseguenze del Covid-19, offrendo poi a Stato ed Enti locali indicazioni concrete per l'attuazione di possibili riforme e azioni per prevenire il fenomeno.

Gli autori, **Claudio Forleo** e **Giulia Migneco**, fanno parte di **Avviso Pubblico**, associazione nazionale che mette in rete 500 soggetti pubblici, tra Enti Locali e Regioni, impegnati per prevenire e contrastare mafie e corruzione e per promuovere una cittadinanza responsabile. Per info: www.avvisopubblico.it

INDICE

Prefazione

Sono i Comuni i primi baluardi di legalità pag. 5

di Federico Cafiero de Raho

Introduzione

Gioco d'azzardo. Una questione da affrontare con trasparenza e responsabilità pag. 11

di Roberto Montà

PARTE 1 pag. 13

Capitolo 1

Un Paese "dipendente" dai flussi di gioco pag. 15

Capitolo 2

La normativa: passi in avanti e ritardi pag. 33

Capitolo 3

Gli interessi in gioco: problemi reali e falsi miti pag. 45

Capitolo 4

Il secondo affare dopo la droga. pag. 53

Alle mafie piace l'azzardo

Capitolo 5

La questione territoriale pag. 67

PARTE 2 pag. 79

Capitolo 6

Effetto Covid sul giocato e sul gettito pag. 81

Capitolo 7

I giocatori durante e dopo il lockdown pag. 85

a cura di Mauro Croce

Capitolo 8

I gamers tra divertimento, passione e gioco d'azzardo pag. 103

a cura di Laura Bugnone, Fabio Pellerano e Marzia Lydia Spagnolo

Capitolo 9

I riflessi del Covid sul settore economico: tre interviste pag. 117

Interviste ad Acadi, Federtabaccai e Sapor

PARTE 3	pag. 135
Capitolo 10	
L'impatto Covid sugli interessi criminali	pag. 137
<i>a cura di Giovanni Tizian</i>	
Capitolo 11	
Il futuro del gioco d'azzardo:	
le prospettive di riforma in Italia e in Europa	pag. 143
Capitolo 12	
Per il bene comune:	
8 passi che un Ente locale può fare	pag. 153
Bibliografia	pag. 158
Sitografia	pag. 159
Gli autori	pag. 160

PREFAZIONE

SONO I COMUNI I PRIMI BALUARDI DI LEGALITÀ

di Federico Cafiero de Raho, Procuratore nazionale antimafia



Avviso Pubblico svolge da 25 anni una profonda azione di sensibilizzazione ai temi più delicati e urgenti sul percorso del recupero della legalità nei territori ed esprime l'impegno degli enti ad essa associati di osservanza delle regole e tutela dei cittadini.

Nella pubblicazione "Pandemia da azzardo", Avviso Pubblico affronta le più significative problematiche nel settore dei giochi e delle scommesse. Lo sguardo rivolto al passato mostra che, agli inizi degli anni '90 del secolo scorso, i giochi d'azzardo e le scommesse trovavano spazio unicamente nei quattro casinò presenti sul territorio italiano, nell'unica estrazione settimanale del Lotto, nella schedina del Totocalcio, nelle corse dei cavalli. Le poche forme di gioco legale avviavano una parte dei giocatori verso il gioco clandestino, che consentiva scommesse sui risultati delle partite di calcio, sulle reti segnate, sulle corse dei cavalli, sugli incontri di tennis e tante altre competizioni sportive. Il settore era gestito dalla criminalità organizzata, che da sempre ha controllato le scommesse clandestine.

Da allora lo Stato ha esteso a diversi altri ambiti i giochi legali e le scommesse autorizzate. Numerosi sono i soggetti privati, costituiti in società, che operano nella raccolta delle giocate, non solo attraverso le sale giochi fisiche ma anche quelle virtuali.

I giochi gestiti dai punti vendita sui territori, secondo lo studio di Avviso Pubblico, hanno prodotto, nel 2019, giocate per 74 miliardi di euro. Nella pubblicazione sono riportate le tabelle riguardanti i diversi giochi introdotti o legalizzati; è anche evidenziata la crescita delle giocate, in

miliardi di euro all'anno, con un andamento, in vorticoso ascesa, che, partendo dai 34,7 miliardi del 2006, passa ai 61,1 del 2010 e 84,4 del 2014, per approdare ai 106,8 del 2018.

L'ampliamento dell'offerta di nuovi giochi e l'aumento della tassazione hanno consentito di definire il comparto dei giochi come il salvadanaio di Stato. Il gioco d'azzardo legale si sviluppa attraverso i punti di raccolta sul territorio o i collegamenti telematici. Negli anni la raccolta on line è più che raddoppiata.

Avviso Pubblico compie una ricostruzione del panorama del gioco d'azzardo utilizzando sempre fonti ufficiali, con un metodo di approfondimento di tipo scientifico.

Di fronte all'espansione esponenziale dei giochi si accrescono i rischi delle dipendenze. Il legislatore è intervenuto con numerosi provvedimenti in materia di contrasto del gioco d'azzardo patologico e della tutela dei minori (d.l. 158/2012) con l'introduzione dell'obbligo di riportare avvertimenti sul rischio di dipendenza dalla pratica di giochi con vincite in denaro e sulle relative probabilità di vincita; con l'istituzione dell'Osservatorio per il contrasto della diffusione del gioco d'azzardo e il fenomeno della dipendenza grave e del Fondo per il gioco d'azzardo patologico; con il divieto di pubblicità del gioco e della partecipazione ai giochi pubblici con vincite in denaro ai minori di 18 anni; con l'introduzione della tessera sanitaria per l'accesso agli apparecchi new slot; e con l'istituzione del logo *No slot*.

Purtuttavia, ciò non appare sufficiente. È necessario provvedere a svolgere controlli effettivi sulla partecipazione ai giochi e alle scommesse, per intervenire tempestivamente e impedire che la dipendenza psicologica si traduca in schiavitù. Peraltro, occorrerebbe il monitoraggio della partecipazione al gioco on line, che solo un controllo con ispezioni approfondite può evidenziare.

A ben vedere anche i rimedi attualmente in vigore per ostacolare la dipendenza da gioco d'azzardo patologico non possono considerarsi efficaci e dirimenti. La partecipazione fisica ai punti di raccolta delle scommesse consente ad esponenti della criminalità organizzata di offrire ai giocatori patologici sostegno economico, che si attua con le tradizionali forme del prestito a usura, cui si accompagnano le modalità estorsive di recupero, con grave danno economico e psichico per i soggetti deboli contagiati dalla malattia del gioco.

Sono necessari controlli costanti e approfonditi, non solo dell'Agenzia dei Monopoli ma anche delle Forze dell'Ordine, affinché siano individuate le manovre di avvicinamento a fini di usura ed estorsione e siano smascherate le relative organizzazioni criminali.

Nella lotta alla dipendenza da gioco d'azzardo sono protagonisti le Associazioni e gli Enti locali, che offrono, come è noto, una costante opera di affiancamento e sostegno nella informazione sui pericoli di dipendenza psicologica derivante dai giochi di azzardo, oltre ad attuare iniziative concrete sul territorio.

L'associazione dei concessionari dei giochi pubblici hanno in corso numerosi progetti finalizzati alla prevenzione dei fenomeni di dipendenza dal gioco. La Federazione Italiana Tabaccai evidenzia come i titolari delle concessioni e i loro coadiutori partecipano a corsi obbligatori gestiti dall'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli oltre a corsi di approfondimento sul gioco d'azzardo patologico.

Tante iniziative positive.

Manca, però, una cooperazione interistituzionale tra l'Agenzia dei Monopoli e le strutture per il trattamento del disturbo da gioco di azzardo con tutti gli altri protagonisti della prevenzione e della repressione delle condotte illecite che prosperano negli ambienti delle scommesse. Manca un'azione coordinata e diffusa sull'intero territorio nazionale, al fine di prevenire e contrastare la dipendenza da gioco d'azzardo e con essa la criminalità organizzata che profitta della debolezza dei giocatori patologici per attuare il programma usurario ed estorsivo, in un campo particolarmente esposto alle infiltrazioni mafiose.

Probabilmente è su questo versante che occorrerebbe intervenire, con servizi di osservazione e monitoraggi capaci di assicurare appropriato e tempestivo intervento.

Il gioco legale deve consentire la prevenzione del disturbo da gioco d'azzardo e deve strutturare un'organizzazione capace di affrontarla, quando si manifesta.

Il circuito legale, inoltre, dovrebbe essere pienamente idoneo a sottrarre risorse alla criminalità organizzata e consentire il monitoraggio puntuale di tutta la filiera; è necessario, però, rafforzare la rete di controllo anche on line, istituendo una efficace rete di monitoraggio coordinata. Le mafie, oggi, come spesso è stato ripetuto, sono mafie degli affari e investono consistenti capitali nel gioco legale, acquisendo e intestando a loro fiduciari sale destinate al gioco - talvolta in assenza delle previste concessioni dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli - o inserendo prestanome all'interno delle compagini societarie. I volumi d'affari risultano moltiplicati dal sistematico ricorso a piattaforme di gioco predisposte per frodi informatiche, spesso allocate all'estero, che consentono l'evasione fiscale di consistenti somme di denaro, mediante la creazione di sistemi paralleli a quelli legali, non tracciabili, del tutto

clandestini rispetto al gioco autorizzato dallo Stato. Imprenditori locali oppure prestanome sfruttano il principio della libertà di stabilimento per costruire società di *gaming* e di *betting* in altri Paesi dell'Unione Europea, ma di fatto svolgendo la propria attività sul territorio nazionale. In tal modo viene elusa la stringente normativa italiana in materia fiscale e antimafia, traendo vantaggio e protezione dalle normative meno esigenti di Stati membri dell'Unione, ove è posta la sede legale delle società. È emersa, in particolare, la concentrazione di operatori del settore nonché di *server* ed altre strutture operative nell'isola di Malta. Peraltro, appare particolarmente sospetto che, in aree del nostro Paese caratterizzate da elevati livelli di disoccupazione e da una economia in grave sofferenza, si registri una concentrazione di punti scommesse assolutamente ingiustificata.

L'Operazione "Galassia" ha evidenziato l'infiltrazione della 'ndrangheta nel settore della raccolta del gioco e delle scommesse con marchi diversi, anche nella finalità di riciclare imponenti proventi illeciti; l'organizzazione criminale aveva la disponibilità di siti web illegali e promuoveva l'attività tipica dei *bookmaker* gestendo la raccolta illegale del gioco e delle scommesse attraverso una ramificata rete commerciale. Attuando lo strumento della cooperazione giudiziaria sono stati effettuati sequestri di 23 società estere, 15 società italiane, 33 siti web nazionali e internazionali, innumerevoli quote societarie, immobili e conti correnti per un valore complessivo corrispondente ad oltre 723 milioni di euro, in Romania (società), Austria (società, immobili, conti correnti), Malta (società, conti correnti), Curaçao (società), Isola di Man (conti correnti), Svizzera (conti correnti), Lussemburgo (conti correnti), Serbia (immobili, conti correnti).

Numerose indagini evidenziano come la mafia, la 'ndrangheta, la camorra e le altre organizzazioni criminali siano interessate a infiltrare il mondo dei giochi e delle scommesse sia nella modalità fisica, che in quella on line, offrendo, tale settore, canali di riciclaggio più facilmente mimetizzabili per i gestori di raccolta delle giocate.

La penetrazione mafiosa riguarda anche l'imposizione e gestione di slot machines all'interno di esercizi commerciali, le scommesse sportive on line nonché il fenomeno del *match fixing*.

Il gioco illegale, inoltre, è volano delle dipendenze, perché dove non c'è controllo i rischi di un gioco non consapevole sono esponenzialmente maggiori.

Il già segnalato interesse verso il comparto del gioco promana dalla possibilità di realizzare, attraverso la gestione diretta o indiretta delle società concessionarie, elevati e rapidi guadagni, superiori a qualsiasi

altra attività imprenditoriale: un affare dai profitti illimitati a fronte di bassi rischi.

Il rischio di infiltrazioni mafiose non riguarda solo il gioco illecito e le scommesse clandestine (attività redditizie che, oltre a capitalizzare i proventi illeciti in attività imprenditoriali, puntano anche a realizzare indebiti risparmi di imposta) bensì, come si è detto, anche il *business* del gioco in concessione dello Stato.

Il monitoraggio e la cooperazione interistituzionale unitamente ai controlli sulla gestione del gioco, sia nella modalità fisica sia in quella virtuale, sono indispensabili e improcrastinabili non solo per assicurare l'osservanza delle regole e contrastare la dipendenza ma anche per impedire l'inquinamento del settore dalle infiltrazioni mafiose e individuare i concessionari prestanome della criminalità organizzata o protagonisti di strategie fraudolente.

Nella pubblicazione di Avviso Pubblico sono riportate le tematiche di più attuale interesse e rilevanza riguardanti il settore dei giochi e delle scommesse ed è rappresentato lo straordinario impegno che gli Enti territoriali, anche in tale campo, profondono nel nostro Paese. Sono proprio i Comuni i primi baluardi di legalità e garanzia dei diritti dei cittadini.

INTRODUZIONE

**GIOCO
D'AZZARDO**

**UNA QUESTIONE DA AFFRONTARE
CON TRASPARENZA E RESPONSABILITÀ**

di Roberto Montà, presidente di Avviso Pubblico



A distanza di quattro anni dall'uscita di "Lose For Life - Come salvare un Paese in overdose da gioco d'azzardo", Avviso Pubblico pubblica un nuovo libro, con il quale ha voluto imprimere un'ulteriore accelerazione all'impegno profuso in termini di conoscenza qualificata sul fenomeno. Una scelta dettata da due elementi di stretta attualità: da un lato, l'atteggiamento ancora ondivago dello Stato nei confronti del comparto, afflitto da problemi strutturali e interessato dalla penetrazione delle organizzazioni criminali; dall'altro, l'impatto che il Covid-19 ha avuto sulla dipendenza da gioco, sul settore economico e sugli interessi mafiosi.

La redazione di questo nuovo libro ha attinto dall'esperienza acquisita in questi anni, in cui, sul tema del gioco d'azzardo, Avviso Pubblico è stata invitata in molteplici occasioni, sia nel corso di incontri aperti alla cittadinanza e alle scuole, sia durante corsi di formazione, diversi dei quali organizzati direttamente dall'Associazione quale servizio per la propria rete composta da quasi 500 Amministrazioni locali e 11 Regioni. Anche in questa occasione, come potrete leggere, abbiamo cercato di analizzare il fenomeno del gioco d'azzardo in Italia senza pregiudizi, ascoltando tutti i soggetti coinvolti in questo mondo.

Il libro, utilizzando dati, documenti, relazioni e dichiarazioni ufficiali si interroga sulla reale convenienza dello Stato nel mantenere inalterato un "sistema azzardo" i cui costi sommersi - tra cui 1,5 milioni di

giocatori problematici e 20 miliardi di euro stimati di gioco illegale - finiscono per annullare l'illusorio ed enorme gettito incassato ogni anno dall'Erario. Non solo.

Il libro analizza anche la cosiddetta "questione territoriale", che vede le Regioni e gli Enti locali svolgere un ruolo di primaria rilevanza nel tutelare la salute dei cittadini, spesso dovendo atteggiarsi a strumento di supplenza di altri organi statali. Sulla base di dati ufficiali abbiamo voluto verificare se il decennale impegno di questi enti territoriali sul tema ha prodotto risultati tangibili. Nell'ottica di ampliare lo sguardo su un fenomeno complesso, il libro tratta anche il tema dei videogiochi e della relativa dipendenza, le cui connessioni con il mondo del puro azzardo sono qui analizzate da chi lavora sul campo.

Infine, seguendo una logica che mira a presentare sia la denuncia delle problematiche sia la proposta di soluzioni per affrontarle, abbiamo rivolto uno sguardo verso il futuro, a come le distorsioni del sistema possano essere superate, senza per questo cedere alla logica del bianco o nero che troppo spesso pervade il dibattito pubblico, riducendosi a due sole risposte, entrambe perdenti: lasciare tutto com'è o nascondersi dietro al dito del proibizionismo.

L'auspicio è che questo nuovo lavoro possa essere uno strumento che contribuisca a suscitare un dibattito pubblico franco e coerente, ad aumentare la consapevolezza dei rischi che gravitano attorno al gioco d'azzardo, a indurre con maggiore forza e coraggio chi ha un ruolo politico, economico e sociale riconosciuto a operare con trasparenza e responsabilità per trovare un ragionevole equilibrio tra il diritto alla salute, il diritto all'impresa, il diritto alla sicurezza.

“La pandemia da azzardo”

© Altra Economia soc. coop.

Via Adriatico 2 - 20162 Milano

Tel. 02 89.91.98.90,

e-mail segreteria@altreconomia.it

Autori: Claudio Forleo, Giulia Migneco

Editing: Massimo Acanfora

Progetto grafico: Laura Anicio

In copertina: elaborazione da illustrazione shutterstock.com - ivector

Prima edizione cartacea: maggio 2021

Isbn: 978-88-6516-408-2

Stampa: Geca Srl - San Giuliano Milanese (MI)

Ringraziamenti

Grazie a Simonetta Baffoni, Stefano Bella, Maria Vittoria Bertacchini, Giorgio Carpi, Leila D'Angelo, Alice Delfino, Nicola Leoni, Marina Manzo, Giampaolo Pazzaglia, Stefano Poli, Maurizio Razzi, Domenico Rossi, Eleonora Sanna, Gabriele Unterberger per le donazioni pervenute sulla piattaforma di crowdfunding “Produzioni dal basso” e alle tantissime persone che hanno donato sul fondo di Avviso Pubblico “Buona Politica e Legalità”, attivo presso la Fondazione Italia per il dono onlus, consentendoci di raggiungere il traguardo prefissato con il loro determinante contributo. Chi avesse contribuito dopo la stampa del libro sarà ringraziato on line.



Altreconomia

Altreconomia Edizioni è un marchio di Altra Economia società cooperativa.

Il catalogo dei libri e delle novità di Altreconomia è su: altreconomia.it/libri

Per diventare soci della cooperativa: soci.altreconomia.it

Per iscriversi alla newsletter: altreconomia.it/newsletter