

**PRESENTAZIONE DEL  
PRIMO RAPPORTO SUL GIOCO PUBBLICO IN ITALIA  
ACADI – CONFCOMMERIO IMPRESE PER L'ITALIA**

Roma, 28 novembre 2019  
Confcommercio, Piazza G. G. Belli 2

**INTERVENTO  
GIAN MARIA FARA  
PRESIDENTE EURISPES**

**Gli effetti dell'analisi tecnico-scientifico-sanitaria  
visti dalla Magistratura e dalle Forze Investigative**

Sono numerosi gli studi Eurispes condotti negli anni in materia di Gioco Pubblico. Detti studi, compresi quelli condotti in particolare nell'ultimo anno a livello nazionale e regionale (sul caso della Puglia, sul caso del Piemonte, sul caso del Lazio), hanno portato a termine diversi approfondimenti.

**L'analisi scientifica portata a termine sul piano urbanistico** ha dimostrato il cosiddetto **effetto espulsivo dalla sostanziale totalità dei territori che colpisce il gioco pubblico per effetto dei distanziometri** (lavoro-test sulla Città di Torino, lavoro-test sulla città di Roma).

**Stesse problematiche sono state riscontrate a livello di limitazioni di orari** per fasce stringenti non sostenibili che di fatto fanno chiudere

**Le valutazioni raccolte sul piano sanitario** nell'intervista rilasciata di recente ai ricercatori di Eurispes da parte del Prof. Emilio Sacchetti, Professore Emerito dell'Università di Brescia, già Presidente della Società Italiana di Psichiatria ed oggi Presidente Eletto della Accademia Italiana di Scienze delle Dipendenze Comportamentali **confermano l'inadeguatezza se non la dannosità sul piano sanitario delle misure** dei distanziometri espulsivi e delle riduzioni indiscriminate di orari di funzionamento (allegato).

Nei nostri lavori **hanno preso posizione sul punto più Autorità della Magistratura e delle Forze Investigative**, come da sintesi di seguito riportata.

**1) Studio Eurispes Piemonte**

- (i) **Federico Cafiero De Raho** Procuratore Nazionale Antimafia e Antiterrorismo:  
*«Oltre alle infiltrazioni criminali, è certo che l'area del gioco presenti dei rischi per la salute dei cittadini, anche se i dati oggi in nostro possesso sono, forse, meno allarmanti di quelli che emergono dal consumo di tabacco, di droghe e di alcol. È quindi necessario attrezzarsi per questa specifica dipendenza "sine substantia", che inoltre molto spesso si manifesta in connubio con altre forme di dipendenza "da sostanza". Ma pensare di intervenire vietando di fatto di giocare legalmente, per un verso non garantisce una libertà che deve essere comunque rispettata, per l'altro spalanca praterie per il gioco illegale.»* De Raho aggiunge: *«La repressione deve riguardare l'illegalità, e in proposito la politica dovrebbe intervenire dotando le Forze dell'ordine e gli inquirenti di strumenti più avanzati. Una cosa è certa: il proibizionismo, in questo come in altri settori, ha sempre dimostrato di non essere una soluzione.»*

- (ii) **Antonio De Donno**, Procuratore Capo della Repubblica di Brindisi e Presidente dell'Osservatorio permanente su Gioco, Legalità e Patologie, dell'Eurispes:  
*«**Proibizionismo e para-proibizionismo altro non sono che l'anticamera del gioco illegale** gestito dai settori malavitosi. Alcune iniziative assunte dalle Autonomie locali ed "eccedenti" il così detto "spirito dell'Intesa", quali la riproposizione sic et simpliciter dello strumento del "distanziometro" e la compressione degli orari giornalieri nei quali è possibile esercitare il gioco legale, certo inconsapevolmente producono il rischio di una ripresa dell'area dell'illegalità. Ogni eccessiva "compressione" delle dinamiche logistiche ed orarie relative al gioco legale, in primo luogo rafforza l'identità problematica del giocatore a rischio o patologico».*
- (iii) **Generale Guido Mario Geremia** Comandante Provinciale della Guardia di Finanza di Torino.  
È di indubbio interesse quanto evidenziato dal Comando Provinciale della Guardia di Finanza di Torino, appositamente interpellato dall'Eurispes, riguardo alle violazioni e sistemi di frode rilevati nel segmento degli apparecchi da gioco. Dall'attività di controllo sul territorio della provincia di Torino, sono infatti emersi i seguenti sistemi illeciti:
- forme di gioco irregolare, ossia di raccolta non registrata nei contatori degli apparecchi, con la conseguente sottrazione di base imponibile ai fini del prelievo erariale unico (PREU) e delle imposte dirette. In particolare, è emersa l'esistenza all'interno dei cabinet di numerosi apparecchi, di dispositivi (hardware e software) che permettono di gestire una modalità di gioco alternativa a quella lecita, omettendo l'invio dei dati alla rete telematica gestita dallo Stato, con conseguente evasione. Ciò risulta possibile grazie all'inserimento di una "doppia scheda" di gioco, opportunamente occultata all'interno di un doppio-fondo posto alla base dell'apparecchio, che rileva le giocate illecite non comunicate alla rete telematica di ADM, nonché al permanere negli apparecchi così detti AWP di una tecnologia che, operando con la scheda di gioco all'interno dell'apparecchio, non sfrutta le potenzialità di controllo garantibili con la connessione online real time alla rete telematica;
  - congegni vietati e integralmente illegali tramite alterazione/manomissione e inserimento di gioco illecito in videogiochi meno recenti e attivati con svariate modalità: a mezzo radiocomando in possesso dell' esercente, o attraverso una combinazione di tasti. Spiega il **Comando Provinciale della Guardia di Finanza**: *«**In tutti questi casi, naturalmente, saranno danneggiati, oltre all'erario, anche il giocatore spesso ludopatico, che non avrà alcuna garanzia sulla regolarità del gioco, sulle probabilità di vincita, e sul rapporto di cash-out erogato dal dispositivo, che, di norma, sono sempre a vantaggio dei componenti del sodalizio criminoso».***
- (iv) Sono stati invitati alla presentazione altresì **Gian Carlo Caselli**, già Procuratore di Torino e Palermo, membro del Consiglio Direttivo dell'Eurispes e Presidente del Comitato Scientifico della Fondazione "Osservatorio Agromafie", nonché **Antonio Rinaudo**, già Sostituto Procuratore della Repubblica di Torino e Direttore della sede piemontese dell'Eurispes

## 2) Studio Eurispes Lazio

- (i) **Stefano Musolino**, Sostituto Procuratore della Repubblica di Reggio Calabria e magistrato della DDA:  
Le indagini evidenziano, secondo il Magistrato, una tendenza della criminalità ad indirizzarsi verso il gioco illegale rispetto all'infiltrazione nella filiera legale, *«perché sono maggiori i margini di profitto, ma anche perché nel sistema illegale la criminalità organizzata ha una maggiore possibilità di incidere sulle organizzazioni imprenditoriali*

*che vi operano e che, di solito, sono poco strutturate e, perciò, più permeabili». D'altra parte, non bisogna sottovalutare come «spesso la crescita dei fatturati aziendali è il frutto della contestuale gestione legale ed illegale della raccolta di puntate su giochi e scommesse da parte dell'impresa; sicché, quando un brand è cresciuto, grazie al supporto della criminalità organizzata, non è, poi, semplice epurare dall'operatività aziendale, le infiltrazioni mafiose». Volumi che oramai superano i 30 miliardi, ovvero un terzo dell'intero volume del gioco pubblico, senza considerare l'area del gioco online illegale. È nel comparto del gioco on line, dunque, che si concentrano le maggiori attività criminali «perché tendenzialmente il sistema di raccolta fisica di giochi e scommesse è più facilmente controllabile, sicché è più agevole identificare e reprimere le sue deviazioni dal modello legale, sebbene dei margini di operatività illecita esistano e si annidino nelle pieghe delle restrizioni imposte dal sistema normativo. Ad esempio, a fronte dei limiti imposti al valore delle puntate, il gestore del punto di raccolta può scegliere di accettare la giocata, assumendo personalmente o con altri, il rischio economico del bookmaker, sfruttando l'allibramento ed il palinsesto, garantiti dal brand. L'offerta online, invece, è strutturalmente più evanescente e meno controllabile. In quest'ultimo sistema, poi, va registrata la presenza sempre più diffusa dei cosiddetti PVR (punti vendita ricarica) la cui proliferazione sul territorio (a fronte di un servizio che, se svolto solo nei limiti del perimetro legale, non giustificherebbe una così intensa diffusione), spesso, occulta fenomeni di intermediazione illecita nel rapporto tra giocatore e bookmaker (nazionale o internazionale), attraverso la raccolta fisica di giochi e scommesse».*

Al Procuratore Musolino è stato chiesto infine di esprimere un giudizio sugli allarmi sulle dipendenze da gioco, che si concentrano quasi esclusivamente sul gioco attraverso apparecchi e gli strumenti che vengono proposti a livello di legislazioni regionali e di regolamenti comunali (distanziometro, compressione degli orari).

**Il Magistrato Stefano Musolino, Sostituto Procuratore della Procura della Repubblica di Reggio Calabria e della Direzione Distrettuale Antimafia, e membro del Comitato Scientifico dell'Osservatorio Eurispes su "Giochi, Legalità e Patologie"** parla di «una ipocrisia sociale. Di fronte al problema connesso all'eccesso di domanda nel settore economico non si cerca di individuare ed affrontarne le ragioni, ma piuttosto di contenerla, con metodi palliativi (distanze, orari, individuazione di luoghi cosiddetti sensibili), rivelatisi poco efficaci, perché incapaci di alcun autentico effetto contenitivo delle ludopatie, ma anche di costituire deterrenti rispetto all'accesso al gioco dei minori. Insomma, non si tratta di strumenti utili a risolvere i problemi, ma, piuttosto, necessari a tacitare la coscienza istituzionale, senza turbare i flussi erariali».

- (ii) Sono stati invitati alla presentazione altresì **Antonio De Donno**, Procuratore Capo della Repubblica di Brindisi e Presidente dell'Osservatorio permanente su Gioco, Legalità e Patologie dell'Eurispes; **Generale Giuseppe Governale**, Direttore della Direzione Investigativa Antimafia; **Maria Cristina Palaia**, Sostituto Procuratore presso la Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo.

\*\*\*

## **ALCOL, DROGA, FUMO, GIOCO. SACCHETTI: "IL RISCHIO DIPENDENZA FA PARTE DELL'UOMO"**

di Alberto Baldazzi 17 Ottobre 2019

Negli ultimi anni l'Eurispes ha intensificato la propria attenzione all'area delle dipendenze, sviluppando numerose ricerche sull'alcol, sul tabagismo e sul gioco. Vecchie e nuove dipendenze, che segnalano comunque un malessere diffuso difficile da arginare, e sul quale le

politiche pubbliche spesso arrancano. Di questo abbiamo parlato con Emilio Sacchetti, Professore Emerito dell'Università di Brescia, già Presidente della Società Italiana di Psichiatria ed oggi Presidente Eletto della Accademia Italiana di Scienze delle Dipendenze Comportamentali.

**Droghe, vecchie e nuove, alcol, fumo, gioco, ma anche Internet e sesso, e poi i disturbi alimentari: Professor Sacchetti, a crescere sono i numeri e le tipologie delle dipendenze, o la diffusione della consapevolezza che ci si trovi di fronte a vere e proprie patologie?**

Mi pone una questione complessa, in quanto la consapevolezza c'è e non c'è, nel senso che è forte nel mondo degli operatori sanitari, mentre le persone che hanno delle dipendenze di tipo comportamentale non pensano affatto di essere ammalati. Chi manifesta una patologia, ad esempio, il DGA, ma anche altre dipendenze e, da ultimo, quelle legate a Internet, assai raramente è consapevole del proprio stato.

**Professore, queste dipendenze affondano, almeno in parte nella debolezza, nelle fragilità dell'individuo. Ciò può essere relazionata all'affievolirsi dei legami sociali e familiari? Questo individuo, al centro di un ecosistema che apparentemente lo rende "sovrano assoluto", non risulta, in realtà, più "nudo" e, quindi, più indifeso? Tutte le forme di dipendenza hanno un'origine multifattoriale, cioè non hanno un unico fattore; certamente pesa la dinamica dei rapporti sociali, ma esistono poi una componente genetica, una componente ambientale, una componente relazionale. Definire quanto specificamente pesi ciascuna componente è esercizio assai complesso, anche perché esse si manifestano diversamente nel tempo. Faccio un esempio: il gioco d'azzardo è sempre esistito, ma ai giorni nostri è molto più frequente perché oggi si gioca in molte più forme. Una volta, nell'antichità, a giocare erano i soldati e i nobili, oggi è cambiata l'utenza, tutti possono giocare con le diverse tipologie anche 24 ore al giorno, e molto più spesso; per questo è illusorio pensare di risolvere gli eccessi limitando le ore dell'offerta di alcuni giochi. Questa idea di "comprimere" è generata da comprensibili e rispettabili atteggiamenti culturali, ma non ha reale efficacia.**

**In questo senso, Professore, potremmo dire che le dipendenze da alcol non sono collegabili al numero di bottiglie che si hanno a portata di mano e, tornando al DGA, le dipendenze da gioco solo in parte nascono, dunque, dal fatto che prima esistevano solo la schedina e il lotto, mentre oggi le tipologie sono tante e si può giocare con le slot o via Internet....**

Certo, lo stesso vale per l'alcol che si può assumere con il vino e con tanti altri prodotti di libera vendita. Oppure, ci si può rivolgere alla cannabis o al peyote, o ad altro ancora. La tendenza alle dipendenze fa parte dell'essere umano. Non a caso esistono dipendenze da alcol e droghe, ma anche dipendenze comportamentali *sine substantia*. Esiste chi abbina all'alcol il gioco, chi invece presenta una comorbilità che si manifesta in dipendenze comportamentali. Esiste, insomma, una selettività nella propensione alle dipendenze che va studiata in modo approfondito per ciascun individuo, e su questo debbo riconoscere che, anche se cominciamo a capire qualcosa, complessivamente a livello di analisi siamo molto indietro.

**Se ho capito bene, Professore, ci sta dicendo che non esistono capitoli, protocolli aggiornati attinenti queste patologie che assumono anche rilievi sociali e socio-sanitari** I protocolli esistono, ma sono di tipo comportamentale. Ci dicono quale è l'area della diffusione di determinate dipendenze, quanti soggetti accettano di curarsi, quale è mediamente il decorso. Queste evidenze cominciamo a conoscerle. In proposito, per quel che riguarda il DGA si ipotizza una rilevanza sotto il 2% della popolazione. Per uno studio serio,

scientifico, sulle dipendenze da gioco servirebbe studiare un bacino di almeno 100.000 casi. **Sarebbero necessarie politiche sanitarie pubbliche che ad oggi non ci sono.**

**Nella sua esperienza e valutazione, quali dipendenze, con o *sine substantia*, sono più perniciose per l'individuo e per la comunità?**

Non esistono adeguati studi comparativi. Se pensiamo all'incidenza della mortalità, è chiaro che le sostanze classiche, alcol e droga, sono le più devastanti. Se utilizziamo altri parametri di impianto sociale e culturale, anche il DGA manifesta una forte pericolosità. Ma, ripeto, studi comparativi sui rischi di evoluzione delle diverse dipendenze, sostanzialmente non esistono. Inoltre chi, ad esempio, è colpito da DGA, presenta tre o quattro volte in più della generale popolazione il rischio di diventare dipendente da sostanze, e viceversa. La comorbilità è un elemento assai rilevante, ma non esistono evidenze che ci dicono come le dipendenze si collegano tra di loro, e con quale incidenza e per la generalità dei soggetti interessati. Molto dipende dal contesto esterno. Per assurdo, per chi visse in un paese che non ha la luce elettrica, non si potrebbe certo parlare di dipendenze da Internet.

**L'Eurispes, anche negli ultimi anni, ha studiato diverse aree della dipendenza, in particolar modo l'alcolismo, il tabagismo e l'azzardopatia. Nel panorama della comunicazione, nel dibattito pubblico e anche politico, come affermato recentemente dall'Istituto Superiore di Sanità, si parla però soprattutto, se non esclusivamente, del gioco patologico. Come mai?**

Perché è di moda, perché ha più presa e perché apparentemente è più facile da gestire; perché in qualche misura è stigmatizzato ma a livello diverso, ad esempio, del consumo di droga o di alcol. Del gioco d'azzardo, poi, con più facilità si può parlare come se fosse un "vizio", e non una malattia...

**In qualche misura la censura "etica" prende il sopravvento sull'aspetto terapeutico**  
È così, fino a giungere, in un certo senso, ad una sorta di negazionismo medico.

**La sanità pubblica è efficace nel contrastare le diverse dipendenze? I SERT, poi divenuti SerD, sono efficaci nell'intercettare e assistere queste particolari categorie di pazienti?**

A mio giudizio assolutamente no. In particolare sul DGA, ma sostanzialmente ho forti dubbi che siano efficaci anche per l'alcolismo e per le droghe. Questo perché hanno dei modelli d'intervento che sono molto unidirezionali, molto sociologici, e che rispondono a ciò che pensa il dirigente locale. Non si applicano modelli comprensivi e multifattoriali, come in realtà dovrebbe essere. Inoltre, mi sento di dire – anche se può risultare antipatico – che non sempre la qualità di chi va ad operare in questi servizi è adeguata, mentre **i SerD, per le complessità che affrontano, necessiterebbero del meglio di ciò che può offrire la sanità pubblica.** Nei SerD si opera infatti su pazienti molto diversi tra loro, la qual cosa richiederebbe operatori dotati di particolari skills. Infine anche l'aspetto spaziale, ovvero la coesistenza in uno stesso luogo di soggetti molto diversi, non aiuta. Alcune aree sono, poi, poco presidiate. L'impatto dei videogame, ad esempio, non rientra nell'attenzione di queste strutture, e lo stesso avviene per le dipendenze nell'area del sesso. La sanità pubblica, a mio giudizio, è poco attenta, e spesso segue trend più legati a posizioni politiche e ideologiche piuttosto che scientifiche.

**Oltre alla cura, efficace o meno che sia, anzi prima della cura, esiste la prevenzione. Si fa abbastanza contro l'alcolismo, il tabagismo e il disturbo da gioco d'azzardo? "Informare e capire per prevenire e curare", è lo slogan che ha attraversato nel maggio scorso un importante convegno di psichiatria che si è svolto a Milano. La politica e la sanità pubblica questa "ginnastica" che porta a capire i fenomeni, la praticano con successo?**

Sull'alcol e sulle sostanze si è fatto di più, **sull'azzardo e sulle dipendenze comportamentali si è fatto poco e male. Ciò avviene perché spesso gli input e i riferimenti non sono tanto medici, ma di natura genericamente culturale e politica; ad esempio, l'idea di spostare una sala giochi in aree più periferiche, non porta a nulla; forse serve a non far giocare me, che gioco una volta all'anno, ma non serve affatto al giocatore patologico che sarebbe disposto a fare anche 200 chilometri, pur di riuscire a giocare. Ciò è frutto di una lettura distorta, secondo cui il gioco d'azzardo rappresenterebbe di per sé un male, in barba ai reali problemi cui va incontro il giocatore patologico. In questa maniera si ottiene solo di impedire l'accesso al gioco del cittadino che, a mio giudizio, ha diritto di giocare, magari una volta l'anno. Il proibizionismo in senso lato, le distanze e gli orari fortemente ridotti, infatti, colpiscono tutti. In più ciò avviene in una fase nella quale sempre di più avanzano i volumi del gioco online, e da quello fisico si passa a quello attraverso Internet...**

**Oppure da quello legale a quello illegale...**

Certo, e ciò identifica uno spaccato particolarmente oscuro che spinge il giocatore problematico proprio verso l'illegale. **Prendendo in esame l'area dell'azzardopatia, i numeri assai bassi dei presi in carico dai SerD (13mila), sembra contrastino con l'allarme sociale che accompagna in molti settori l'area del gioco. In più, questi provvedimenti, che possiamo definire "usa e getta", segnalano la povertà culturale di chi li propone.** Oltretutto, c'è un aspetto economico che si dimentica o, meglio, si vuole dimenticare: il gioco legale è tassato, anche se questo, certo, non è un valore "in assoluto"; quello su Internet è tassato per percentuali poco significative, quello illegale non è tassato per nulla. Siamo per l'oggi e per il futuro, di fronte a problematiche molto complicate che, in quanto tali, non possono essere affrontate con strumenti senza senso e controproducenti.

**E allora, che cosa si dovrebbe realisticamente fare?**

**Il modo migliore per prevenire le dipendenze, in questo caso quelle da gioco, è informare, informare ed educare. In primo luogo - sembrerebbe banale - bisogna ripetere ai quattro venti che il gioco d'azzardo, e soprattutto quello legato puramente alla "sorte", per sua natura è legato alla casualità, e quindi scervellarsi ipotizzando sistemi "sicuri" per vincere, rappresenta una regressione dalla logica e una negazione del buon senso. In questo ambito sollecitare lo spirito critico sarebbe essenziale.** Il paradosso è che lo Stato che "si preoccupa" di prevenire le dipendenze da gioco, è lo stesso Stato che consente un'informazione veramente delittuosa che induce ad affidare una parte del proprio destino economico proprio alla sorte. Siamo di fronte ad una bivalenza strutturale che non può produrre nulla di buono.

**Lo Stato, dunque, per così dire ci assiste in un viaggio nel tempo, trasportandoci in epoche in cui la Sorte, la Fortuna e il Fato erano divinità da cui dipendeva la sopravvivenza dei singoli e dei gruppi umani. In barba al pensiero critico e razionale che dovrebbe informare i nostri tempi...**

È paradossale, ma è proprio così. Anche i media hanno, poi, le loro responsabilità. Spesso anche il giornalista ben preparato, di fronte alla vincita milionaria privilegia il clamore della notizia, e contribuisce a generare, per così dire, una dipendenza "da illusione".

**Concludendo, Professore, la nostra conversazione, che ne pensa delle politiche pubbliche che hanno portato ad una stretta sulla pubblicità del gioco...**

È l'unico elemento delle politiche pubbliche che mi sento di condividere.