

ROCCO SCIARRONE, FEDERICO ESPOSITO, LORENZO PICARELLA, *Il gioco d'azzardo, lo Stato e le mafie*, Roma, Donzelli, 2023, pp. 215.

Il volume curato da Rocco Sciarrone, Federico Esposito e Lorenzo Picarella, anche se (o, forse, proprio perché) non realizzato da giuristi, dovrebbe essere letto e meditato da chiunque si occupi della regolazione del gioco d'azzardo e specialmente da parte dei *policy makers*, tanto più nel momento in cui è in corso, in forza della legge n. 111 del 2023, un processo di riordino del settore. Il libro, infatti, come si conviene ad un'opera sociologica, fornisce, dati concreti alla mano, spunti utilissimi per sfatare il postulato portato a fondamento della politica del diritto che ha contraddistinto tutte le innovazioni legislative del settore del gioco d'azzardo negli ultimi trent'anni, scoprendo il *bluff* sotteso ad una normativa, come quella attuale, volta ad incentivare l'offerta di gioco lecito, con le gravi ripercussioni che ciò ha comportato in termini di salute pubblica a causa della diffusione del disturbo da azzardo patologico, con il dichiarato fine di combattere la criminalità organizzata. E se è vero, come scrivono gli Autori in premessa, che il dibattito pubblico sul tema è assai polarizzato e spesso si contraddistingue per la presenza di posizioni faziose sostenute con dati parziali, a maggior ragione va apprezzato il tentativo che essi compiono di fare chiarezza in materia, portando evidenze documentali a supporto della loro analisi.

L'opera si apre con un breve *excursus* storico sulla regolazione del gioco, che dimostra come una certa ambiguità – e difficoltà – nella disciplina di esso sia sempre esistita, trattandosi di attività per la quale vi è una forte domanda, tale da generare un enorme giro d'affari, ma al contempo significative esternalità negative dagli effetti fortemente stigmatizzanti. È questa la ragione per cui – come ricordano gli Autori – fin dal Medioevo gli Stati ne hanno rivendicato la *governance*, facendone al contempo una rilevante posta di entrata nel bilancio, che di fatto ha finito per fornire una legittimazione alla pratica di esso. Ma la vera svolta, in Italia, secondo quanto si ricava dalla lettura del libro, si ha negli anni Novanta del secolo scorso, durate i quali il legislatore imprime una forte spinta liberalizzatrice, a causa della quale, dai tradizionali giochi come Lotto, scommesse ippiche e Totocalcio, si passa ad un quadro quantitativamente e qualitativamente assai più ricco e diversificato, cui corrisponde una normativa sedimentata progressivamente in modo caotico, ambiguo e incoerente, specialmente nel settore del gioco *on line*.

La successiva parte del libro è dedicata ad un'analisi del mercato del gioco sotto il profilo economico, con un'attenzione particolare all'impatto della normativa vigente sulla conformazione di esso. Laddove a colpire è, anzitutto, l'ampiezza e la rilevanza del giro d'affari, se si considera che l'Italia – secondo quanto riportato nel volume – è il quarto Paese al mondo per raccolta, dopo USA, Cina e Giappone, attestandosi su livelli quantitativi assai elevati e in costante crescita, salva la parentesi del *lockdown* che

ha costretto ad una chiusura forzata degli esercizi (e, peraltro, determinato uno spostamento verso il gioco *on line*, che non a caso dal 2020 raccoglie puntate maggiori di quello fisico). E sebbene in particolare quest'ultimo fenomeno abbia comportato una riduzione percentuale delle entrate fiscali, per il diverso regime impositivo gravante sull'attività in rete, l'entità degli introiti è tale che ormai nel bilancio erariale la voce connessa al gioco si presenta come difficilmente rinunciabile, tanto da apparire come la vera motivazione alla base del cambiamento di prospettiva del legislatore, che da oggetto di stigma e di attenzione sotto il versante dell'ordine pubblico, ha fatto del gioco d'azzardo nulla più che un'attività economica al pari delle altre.

Dalla ricerca condotta dagli Autori un punto che emerge poi chiaramente è l'esistenza di una pluralità di mercati del gioco, laddove, a causa della frammentazione normativa, ogni caso è una specie a sé con proprie regole, specialmente in tema di *payout* (la percentuale di vincite che deve essere garantita) e di imposizione fiscale. L'ipertrofia normativa non è, peraltro, l'unico problema che affligge il settore, posto che si registra anche una decisa tendenza alla delegificazione, con diversi regolamenti di gioco affidati a provvedimenti dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, cui spetta anche la vigilanza sul settore. A complicare il quadro contribuiscono poi, per un verso, i provvedimenti legislativi che dalla seconda decade del nuovo millennio hanno registrato una presa di coscienza delle emergenze sanitarie generate dalla diffusione del gioco, cercando progressivamente di contenerle pur senza (poter) rinunciare agli introiti da esso generati, mentre, per altro verso, a questo stesso fine si andavano moltiplicando anche gli interventi normativi di Regioni ed enti locali, sui cui bilanci gravano le spese socio-sanitarie e quindi le conseguenze dello sviluppo di *addiction* comportamentali legate al gioco.

Assai interessanti si rivelano pure i dati che gli Autori richiamano per evidenziare come, se l'esistenza di palesi ragioni di ordine pubblico ha (finora) impedito una totale liberalizzazione del settore, si registri comunque una evoluzione dell'azione regolatoria che tende a favorire gli interessi dei concessionari. I quali, per inciso, sono espressione di multinazionali di dimensioni colossali, che si spartiscono un mercato oligopolistico, legittimandosi anche grazie al riconoscimento pubblico loro attribuito, in special modo in relazione ai concetti quanto meno indeterminati di 'gioco sicuro', 'gioco responsabile' e simili.

L'indagine compiuta nel volume, una volta ricostruito il contesto normativo di riferimento, si sofferma in particolare su due mercati, in relazione ai quali si è sviluppato il maggior numero di inchieste giudiziarie che hanno disvelato la consistenza della penetrazione della criminalità organizzata nel mondo del gioco (il libro ne ricostruisce circa una trentina). Si tratta, per la precisione, del mercato degli apparecchi da intrattenimento con vincita in denaro e di quello del gioco *on line*.

Il primo si caratterizza per una filiera complessa, nella quale il concessionario assume su di sé l'attività di gestione del gioco – e i relativi rischi – per conto dello Stato, facendosi garante del versamento del prelievo erariale e controllore degli operatori dei livelli inferiori, quali i gestori (e di norma proprietari) degli apparecchi, che a loro volta distribuiscono le macchine negli esercizi in cui si svolge fisicamente il gioco. Sennonché proprio a questi livelli le vicende ricostruite nel libro dimostrano la capacità della criminalità di insinuarsi, vuoi utilizzando apparecchi in grado di alterare i dati di gioco, vuoi imponendo, con la violenza e l'estorsione, l'installazione di *slot machine* legali. In questo settore, tra l'altro, fiorente appare anche il riciclaggio, grazie alla possibilità per il criminale di liquidare in contanti i reali vincitori al gioco (trattenendo un aggio per questa pratica che consente loro di mantenere l'anonimato, anche nei confronti del fisco) e incassare poi la vincita intestandola a proprio nome, così da ripulire il denaro. Insomma, il basso grado di specializzazione richiesta in questo mercato, la lunghezza della filiera con il sovrapporsi di diversi ruoli, la capillarità dell'offerta (presso una pluralità di esercizi quali bar, tabaccherie, ecc.) e non ultimo il radicamento territoriale della criminalità sono tutti fattori che favoriscono l'entrata delle mafie in questo lucroso mercato.

Il secondo settore analizzato, d'altro canto, pur in presenza di una filiera all'evidenza assai più corta, appare comunque non meno variegato, non solo per la diversificazione delle varie attività ludiche disponibili, ma anche per l'esistenza di una dimensione fisica, nella quale operano soggetti cui è affidata la promozione del prodotto e l'assistenza al giocatore, per esempio in relazione all'apertura e alle operazioni sul conto di gioco. La preoccupazione del legislatore, al riguardo, è stata finora quella di consentire la tracciabilità di tutti i movimenti, attraverso il meccanismo del conto gioco, unico canale utilizzabile per regolare i flussi finanziari tra concessionario e giocatore. Ciò, tuttavia, non ha impedito l'infiltrazione mafiosa, tanto più che la difficoltà tecnica nella regolazione e nei controlli unita alla forte asimmetria a livello europeo nella disciplina di un ambito che, in quanto legato al *web*, ha per definizione forte vocazione sovranazionale, consentono una relativa garanzia di impunità e una certa facilità soprattutto nel riciclaggio, a maggior ragione se in collegamento all'uso di criptovalute. Peraltro, gli Autori evidenziano come in questo caso, a differenza del precedente, occorranza competenze assai più elevate, cosicché appare qui fondamentale il ruolo dei professionisti (informatici, commercialisti, avvocati) che, in collusione con l'organizzazione criminale, prestano la loro opera per consentire il perseguimento degli scopi delinquenziali.

Ciò che si ricava dai due esempi su cui soffermano l'attenzione i sociologi piemontesi è dunque un quadro atto a smentire la semplicistica equazione per cui all'aumento dell'offerta del gioco lecito diminuirebbe quella del gioco illecito gestito da associazioni di stampo mafioso. Certo, i mercati illegali (come le corse clandestine, il totonero, ecc.) sono stati effettivamente marginalizzati, per quanto non eliminati, giacché residua un

target di utenza che, per ragioni ben spiegate nel volume, conserva interesse verso queste forme di gioco. Tuttavia, ciò che emerge con chiarezza è che l'aumento dell'offerta di gioco ha rappresentato per la criminalità un'ottima occasione per ampliare il proprio *business* estendendolo al gioco legale, come è naturale che sia data l'elevata redditività del settore. Prova ne è il fatto che tutte le mafie tradizionali sono coinvolte: Cosa Nostra con particolare incidenza, ma anche 'Ndrangheta, Camorra e Sacra corona unita. Senza, peraltro, che si debba escludere una frequentazione in questo ambito pure da parte della criminalità comune, giacché la mancanza di processi potrebbe trovare spiegazione semplicemente nella incidentalità delle indagini sul gioco nel quadro di più vaste operazioni condotte verso le associazioni per delinquere di stampo mafioso. In questo senso, allora, è facile rilevare come le tradizionali pratiche delinquenziali (estorsioni e violenze, riciclaggio del denaro sporco e relativo reinvestimento in attività lecite e lucrative, ecc.) non siano scomparse, ma si siano semplicemente trasferite nel contesto del gioco lecito, dove hanno trovato ampia e sistematica collocazione. Né la legislazione regionale e locale, che, «perseguen-do finalità diverse [*id est*, la limitazione del fenomeno dell'azzardo patologico]», crea «una vera opposizione interna al *frame* legislativo» (179), sembra poter costituire un argine alla penetrazione criminale, giacché, al più, può circoscrivere la diffusione territoriale del gioco (fisico).

La conclusione del libro si concentra conseguentemente sulla scelta di fondo, in termini di politica del diritto, che il legislatore è chiamato a svolgere circa la regolazione del gioco. Al riguardo, gli Autori si professano fermamente convinti della necessità della revisione degli assetti dei mercati indagati, poiché l'attuale disciplina sembra favorire grandi poteri economici a scapito di interessi pubblici rilevanti e, a tal fine, essi avanzano anche proposte concrete in grado di intervenire proprio su quelli che sono stati individuati come gli anelli deboli della normativa, capaci di offrire un varco alla penetrazione criminale. A monte di tutto ciò, quale «nodo preliminare da sciogliere», sta però l'opzione fondamentale sul ruolo che lo Stato intende assumere in relazione al mercato del gioco d'azzardo, rispetto a cui, ad oggi, non sembra configurarsi «una posizione strategica ben delineata». Da qui l'esortazione ad «una seria riflessione a livello politico che chiarisca inequivocabilmente l'indirizzo regolativo dello Stato e la sfera degli interessi che si prefigge di tutelare» (185), di talché il legislatore si pronunci «in via definitiva sull'intenzione di effettuare o meno un bilanciamento tra esigenze di natura fiscale e riduzione dei costi connessi alla produzione di problematiche sanitarie e di ordine pubblico» (*ibidem*). Insomma, lo Stato deve decidere se privilegiare l'interesse, in realtà di breve termine, a rimpinguare le casse erariali, favorendo però anche l'infiltrazione criminale, o mirare seriamente al contrasto ad essa, in ogni caso sempre affrontando in modo serio il tema delle *addiction* comportamentali generate dal settore. Una sfida tutta ancora da raccogliere.

Simone Scagliarini