



L'IMPATTO DEL GIOCO D'AZZARDO SULLA DOMANDA DI BENI E SERVIZI E SULLA SICUREZZA URBANA

Il fenomeno dei “Compro Oro” e business collegati



Camera di Commercio
Roma

L'IMPATTO DEL GIOCO D'AZZARDO SULLA DOMANDA DI BENI E SERVIZI E SULLA SICUREZZA URBANA

Il fenomeno dei “Compro Oro” e *business* collegati

A cura di Maurizio Fiasco

L'impatto del gioco d'azzardo sulla domanda di beni e servizi e sulla sicurezza urbana
Il fenomeno dei "Compro Oro" e *business* collegati

La ricerca, promossa nell'ambito del "Progetto di sicurezza partecipata e dedicata alle imprese", è stata realizzata da **Maurizio Fiasco**.

Direzione: Pietro Abate – Segretario Generale
Barbara Cavalli – Dirigente Area Studi

Coordinamento: Silvana Forte

Hanno collaborato: Stefania Angius
Alessio Arcadi
Luca Vallocchia

Camera di Commercio Industria Artigianato e Agricoltura di Roma

Area VII "Studi e sistemi informativi"

Ufficio Gestione Osservatori

Tel: 06 5208 2793-2627-2972 – Fax: 06 5208 2222

e-mail: osservatori.socioeconomici@rm.camcom.it

ISBN 978-88-89505-18-2

Copyright © 2014 Camera di Commercio di Roma
Via de' Burrò, 147 – 00186 Roma
www.rm.camcom.it

I diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica, di riproduzione e di adattamento, totale o parziale, con qualsiasi mezzo, sono riservati esclusivamente alla Camera di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura di Roma.

PREFAZIONE	7
PARTE PRIMA	9
INTRODUZIONE ALLA QUESTIONE DEI GIOCHI D'AZZARDO	11
• I dati quantitativi monetari	12
• Perché il grande balzo del mercato dell'alea	13
• In cosa consiste il "bene destinato alla vendita" denominato "gioco d'azzardo"	14
LE POLITICHE ISTITUZIONALI E LA LORO EVOLUZIONE STORICA	19
• <i>Primo</i> : contenimento di un rischio, dopo la conclusione dell'Unità d'Italia	19
• <i>Secondo</i> : la ricerca assillante di entrate fiscali aggiuntive e senza costrizioni per il contribuente	21
• <i>Terzo</i> : creare valore aziendale per il decollo finanziario dei giochi pubblici	23
IL GIOCO PUBBLICO D'AZZARDO E LA CRISI FINANZIARIA	25
• Come si produce l'aumento dell'azzardo	27
• Il prospetto dei giochi e le asimmetrie del gettito	30
PARTE SECONDA	37
SCENARI SOCIOECONOMICI E FENOMENI CORRELATI.	
UN APPROFONDIMENTO SU ROMA E IL LAZIO	39
• Economia del gioco pubblico d'azzardo. Gli effetti su scala macro nella congiuntura di crisi di produzione, consumo e conto finanziario	39
• Alcuni effetti sulla domanda di credito illegale	43
• Ponderare l'esposizione alla vulnerabilità da gioco d'azzardo e confrontare i territori regionali e comunali	44
L'IMPEGNO DELLA "RISORSA" TEMPO DI VITA. IL TEMPO SOCIALE DEL GIOCO	47
• L'esposizione al gioco nelle province italiane. Tabelle	49
LA DISTRIBUZIONE DEL GIOCO D'AZZARDO NEL TERRITORIO DI ROMA CAPITALE	65
PARTE TERZA	71
LA QUESTIONE DELL'ORO FINANZIARIO E DEI COMPRO ORO.	
POSSIBILI CORRELAZIONI CON L'AZZARDO	73
• Perché l'oro e perché l'impiego speculativo	78
• Prodotti finanziari legati all'andamento dell'oro e servizi bancari in oro	79
• Cosa sono i Compro Oro e perché la loro diffusione	80
• Compro Oro a Roma, attivi (secondo la rilevazione della Questura)	81
• Rischi intrinseci alla raccolta	82
• La verifica delle licenze. Inesistenza di un prezzo ufficiale di riferimento. Regole pratiche per le compravendite	83
• Il "ritrangolo" nei meccanismi dei Compro Oro?	85
• Le preoccupazioni della Commissione parlamentare Antimafia e il rischio criminalità	86
• La presenza nel territorio della Capitale e della sua provincia	87
• Il <i>boom</i> nel decennio in corso	88

• La distribuzione dei Compro Oro nei Municipi di Roma	92
• Criminalità e commercio di oro e oggetti preziosi. L'impatto sul territorio economico	93
• Il punto di vista degli operatori legali (ANOPO)	96
SCHEDA - INIZIATIVE PER UNA NUOVA NORMATIVA IN CORSO NELLA XVII LEGISLATURA	97
GAMBLING E COMMERCIO DI ORO USATO NELLA MORFOLOGIA URBANA DI ROMA	105
• Quartieri della fascia intermedia della città consolidata	105
• Nei quartieri storici	108
• Montesacro – Nomentano – Le Valli	110
• Il declino della zona industriale della Tiburtina	112
• Ostia e il litorale	114
IL GAMBLING E LE PROPENSIONI AL CONSUMO INTERNO ALLE ECONOMIE DEI TERRITORI	117
PARTE QUARTA	121
LA CRIMINALITÀ E IL GIOCO D'AZZARDO	123
• La svolta di inizio secolo	125
• Rapporto tra illegale e legale	125
• Il riciclaggio	127
• Un modello di <i>business</i> a tre stadi	128
PARTE QUINTA	129
IL CONFINE TRA IL LUDICO E IL PATOLOGICO	131
CONCLUSIONI	135
CONCLUSIONI	137
PER UN'IPOTESI ISTITUZIONALE	139
• Legale e illegale nel campo del gioco d'azzardo	139
• Un vuoto di regolazione e di controllo sociale	140
PROPOSTE	141
APPENDICI	143
1 – IL MERCATO INTERNAZIONALE DELL'ORO: DATI DI SFONDO	146
2 – GLOSSARIO	147
BIBLIOGRAFIA	151
INDICE DELLE TABELLE	
Tab. 1 – Il conto aggregato dell'economia del Gioco pubblico d'azzardo	27
Tab. 2 – Asimmetrie in attivo e in passivo del gettito per lo Stato – Anno 2011	31
Tab. 3 – Consumo lordo di gioco <i>pro capite</i> nelle province (con esclusione delle modalità <i>on line</i> pari al 20% del totale 2012)	32
Tab. 4 – Andamento del consumo <i>pro capite</i> di gioco d'azzardo registrato nelle province del Lazio	35
Tab. 5 – Consumo registrato, quote trattenute, spesa effettiva totale – (mln.di €)	41
Tab. 6 – <i>Slot-machine</i> in esercizio in altre attività non dedicate all'azzardo	50
Tab. 7 – Grado di esposizione delle Province al gioco d'azzardo - Risultato di sintesi	53
Tab. 8 – Sale da gioco dedicate, in rapporto al territorio e alla popolazione residente	54

Tab. 9 – Il quadro del Lazio	58
Tab. 9a – Sale dedicate al gioco d’azzardo e peso demografico	58
Tab. 9b – Sale dedicate al gioco d’azzardo e territorio	58
Tab. 9c – <i>Slot machine</i> e peso demografico	58
Tab. 9d – <i>Slot machine</i> e territorio	58
Tab. 9e – Indice sintentico di esposizione del gioco d’azzardo	58
Tab. 10 – Distribuzione dei Compro Oro e delle Sale dedicate all’azzardo nei Municipi di Roma – Dati e confronti	66
Tab. 11 – Graduatoria della diffusione media di Compro Oro e Sale dedicate all’azzardo per 10.000 abitanti nei Municipi di Roma	67
Tab. 12 – Distribuzione per superficie delle Sale dedicate all’azzardo nei Municipi di Roma	68
Tab. 13 – Operatori professionali dell’oro iscritti nell’Elenco dell’U.I.F. – Banca d’Italia	75
Tab. 14 – Dichiarazioni relative alle operazioni in oro	78
Tab. 15 – Esercizi di Compro Oro e distribuzione nei comuni della provincia di Roma	88
Tab. 16 – Totale per aree della provincia di Roma	89
Tab. 17 – Distribuzione dei Compro Oro nei Municipi di Roma	92
Tab. 18 – Valore aggiunto per settore di attività economica e PIL nel 2012 (milioni di euro e valori percentuali)	119

INDICE DELLE FIGURE

Fig. 1 – Andamento del Gioco pubblico d’azzardo: consumo, entrate erariali, ricavi della filiera	28
Fig. 1a – Andamento del Gioco pubblico d’azzardo: consumo, entrate erariali, ricavi della filiera	28
Fig. 2 – Andamento delle entrate erariali e dei ricavi della filiera (% consumo)	29
Fig. 3 – Dotazione di <i>Slot-machine</i> nelle Province per abitanti (al 31.12.2011)	56
Fig. 4 – Densità di <i>Slot-machine</i> nelle Province (al 31.12.2011)	57
Fig. 5 – Andamento del consumo pro-capite del Gioco pubblico d’azzardo nelle Province del Lazio	59
Fig. 6 – Distribuzione di <i>Slot-machine</i> negli Esercizi pubblici dei Comuni del Lazio	60
Fig. 7 – Distribuzione di Sale dedicate al gioco d’azzardo nei Comuni del Lazio	61
Fig. 8 – Distribuzione di Sale dedicate al gioco d’azzardo nei Comuni della provincia di Roma	62
Fig. 9 – Distribuzione di <i>Slot-machine</i> negli Esercizi pubblici nei Comuni della provincia di Roma	63
Fig. 10 – Distribuzione delle Sale dedicate al gioco d’azzardo nei Municipi di Roma	68
Fig. 11 – Distribuzione delle Sale dedicate al gioco d’azzardo nei Municipi di Roma	69
Fig. 12 – Andamento iscrizioni operatori professionali in oro da Elenco U.I.F.	76
Fig. 12a – Composizione percentuale operatori professionali in oro da Elenco U.I.F.	76
Fig. 13 – Andamento inizio attività Punti di Compro Oro	89
Fig. 14 – Distribuzione Punti di Compro Oro nei Municipi di Roma	93
Fig. 15 – Distribuzione Punti di Compro Oro per 10.000 abitanti	93

INDICE DEI PROSPETTI

1. Giocate e tempo di vita investito	48
2. Punti di Compro Oro a Roma	81
3. Gli operatori abilitati del Lazio e iscritti nel Registro dell’U.I.F.	90
4. Fenomenologia dei giochi pubblici d’azzardo: “tradizionale” vs “tecnologico”	133

La presente ricerca si pone come naturale prosieguo dell'attività di analisi e studio dei fenomeni che impattano negativamente sull'economia del territorio e sulla sicurezza di imprese e consumatori, quali l'indebitamento patologico e l'usura, che la Camera di Commercio di Roma da anni realizza nell'ambito del Progetto di sicurezza dedicato alle imprese.

In questi ultimi tempi, il tema dell'azzardo e dei fenomeni ad esso collegati, è stato più volte trattato e ripreso in varie sedi, soprattutto in considerazione del dibattito in corso su recenti proposte di legge che consentirebbe di regolamentare il settore, arginando le dannose conseguenze economiche e sociali che la cosiddetta 'ludopatia' può provocare.

È noto a tutti, infatti, che l'azzardo è diventato negli anni della crisi una delle cause principali di indebitamento di famiglie e imprese: in 14 anni (dal 2000), la spesa per il gioco da parte degli italiani è passata da 15,8 miliardi a 84,7 miliardi; una cifra che non ha eguali in nessun Paese del mondo.

L'Autore conduce qui un'attenta disamina sull'argomento, cercando di evidenziare sia le motivazioni che sono all'origine di questo dilagare che le pesanti conseguenze che lo stesso sembra aver provocato sul mercato di beni e consumi. Il gioco, infatti, si configura come un moltiplicatore negativo dell'economia, agendo come un depressore della domanda complessiva di beni e servizi.

All'opposto del keynesiano 'moltiplicatore positivo', dunque, esso estrae valore, anziché crearlo.

Vengono qui esaminate alcune conseguenze negative collegate al fenomeno: dall'impiego del cosiddetto tempo di vita investito nel gioco pubblico che, con uno specifico calcolo, consente di quantificare in oltre 70.000.000 le giornate lavorative impiegate annualmente nell'azzardo, fino alla quantificazione della quota di reddito pro-capite investito in 'alea' nei vari territori provinciali.

L'aspetto più originale dello studio è, però, il rapporto che l'Autore ipotizza esserci tra il numero di sale dedicate all'azzardo presenti nei municipi capitolini, e quello dei cosiddetti 'Compro Oro', la cui allarmante diffusione negli ultimi anni sembra potersi collegare direttamente alle situazioni di disagio determinate anche dall'assuefazione al gioco.

A questa possibile correlazione viene dedicato uno specifico *focus* sul territorio romano, corredato da interessanti rappresentazioni cartografiche.

Lo studio vuole essere, dunque, una testimonianza diretta delle pesanti conseguenze economico-sociali di un fenomeno, come il gioco d'azzardo, che può essere contrastato solo con uno sforzo comune di tutte le componenti politiche e sociali interessate.

PARTE PRIMA

INTRODUZIONE ALLA QUESTIONE DEI GIOCHI D'AZZARDO

- I dati quantitativi monetari
- Perché il grande balzo del mercato dell'alea
- In cosa consiste il “bene destinato alla vendita” denominato “gioco d'azzardo”

LE POLITICHE ISTITUZIONALI E LA LORO EVOLUZIONE STORICA

- *Primo*: contenimento di un rischio, dopo la conclusione dell'Unità d'Italia
- *Secondo*: la ricerca assillante di entrate fiscali aggiuntive e senza costrizioni per il contribuente
- *Terzo*: creare valore aziendale per il decollo finanziario dei giochi pubblici

IL GIOCO PUBBLICO D'AZZARDO E LA CRISI FINANZIARIA

- Come si produce l'aumento dell'azzardo
- Il prospetto dei giochi e le asimmetrie del gettito

INTRODUZIONE ALLA QUESTIONE DEI GIOCHI D'AZZARDO

In Italia il gioco d'azzardo, nella sua componente autorizzata e in quella extralegale, attende ancora una definizione istituzionale che corrisponda alle dimensioni quantitative e alla qualità che il fenomeno ha progressivamente raggiunto dagli anni Novanta ad oggi. Solo di recente, ad esempio, si è iniziato un procedimento legislativo che intende pervenire ad un organico quadro di norme: dall'offerta di terapie per le patologie cliniche, fondata su una ricerca epidemiologica delle dipendenze psicologiche da abuso di azzardo, alla regolazione dell'impatto sociale ed economico di un mercato *sui generis*, com'è appunto quello dell'alea¹.

La legge italiana, formalmente, vieta il gioco d'azzardo negli articoli dal 718 al 723 del Codice Penale ed elenca, all'art. 110 del Testo Unico di Pubblica Sicurezza, i giochi qualificati come illegali perché mettono in palio del denaro ottenibile per pura sorte.

Questo principio generale non si applica a tutti i giochi offerti in concessione dallo Stato, che, quindi, sono espressamente leciti "in deroga" alla norma generale. Essi erano, fino all'ultimo periodo del secolo scorso, un numero limitato per poi arrivare a costituire un'ampia, diversificata gamma e un mercato capillare. Di fatto, dalla metà degli anni Novanta, è in corso in Italia una progressiva ed inarrestabile offerta di nuovi giochi, di possibilità di impiegare denaro con "speranza" di riscossione di vincite in sempre più numerosi luoghi, fin dentro le abitazioni private con collegamenti internet a siti che simulano casinò o accettano scommesse su vari eventi. Sul finire dell'anno 2012, come accennato, il Legislatore ha iniziato a elaborare delle misure di trattamento dei sempre più evidenti riflessi di disfunzionalità sociale collegata ai giochi d'azzardo, di cui è difficile effettuare il controllo amministrativo e che comportano il rischio di apertura a forme illegali di investimento in un "mercato" molto sensibile quale quello dell'azzardo. Vale la pena ricordare come negli atti parlamentari sia documentata – ancora nei primi anni Novanta – la contrarietà all'apertura di sale da gioco e di casinò, oltre i quattro consentiti dal Dopoguerra, in deroga alla citata norma del codice penale².

Gli indicatori – in base ai quali delineare il profilo del cambiamento – sono molteplici. Il primo è relativo al volume raggiunto dalla spesa: passato da 8,79 miliardi di Euro nel 1993 (valore equivalente ai prezzi del 2012) a 88,57 miliardi nell'anno 2012, con un incremento reale del 900%.

¹ Il procedimento è stato avviato alla Camera dei deputati anche nella XVII Legislatura. Alla data del 31 dicembre 2013 erano all'esame della XII Commissione (affari sociali) in sede referente, alcune proposte di legge (A.C. 101, 102, 267, 433, 1596, 1633, 1718 e 1812) a firma di vari gruppi parlamentari. Gli articolati stanno confluendo in un testo unificato dei diversi provvedimenti. Il 27 febbraio 2014, con l'approvazione del provvedimento di delega fiscale al Governo, sono state indicati gli ambiti per una revisione delle varie norme in vigore.

² Per esempio ancora nel 1995 il ministro dell'Interno del governo tecnico Dini, Giovanni Rinaldo Coronas, esprimeva in audizione parlamentare la contrarietà dell'autorità nazionale di PS all'autorizzazione di altre case da gioco: "l'attuale legislazione appare sostanzialmente inadeguata a fronteggiare i tentativi di penetrazione della delinquenza organizzata nel settore o gli effetti che potrebbero derivare da un eventuale ampliamento del numero dei casinò..." (Camera dei Deputati, atti della X Commissione - Attività produttive, 21 settembre del 1995)

Per offrire una dimensione comparata di tale valore, lo si può confrontare con la spesa annuale per la Pubblica Istruzione che si aggira sui 50 miliardi di Euro e che, nel periodo considerato, ha subito una flessione – sempre in valori reali – del 18%. Insomma, si gioca nove volte di più e si investe un quinto di meno nella scuola di Stato.

I dati quantitativi monetari

Nell'arco di quindici anni, tra il 1998 e il 2012³, il versamento delle famiglie italiane ai concessionari del gioco pubblico ha segnato un peso crescente nella composizione dei consumi privati: dai 15,8 miliardi di Euro (rapportati ai prezzi 2012, applicando i coefficienti ISTAT sui 24.244 miliardi di lire dell'epoca), agli 88,5 miliardi di Euro, nell'ultimo periodo considerato. In termini reali, si è moltiplicato di 3,6 volte il volume monetario.

Sono quantità che documentano la partecipazione della popolazione all'acquisto di un "titolo astratto", qual è la probabilità di "vincita" in denaro, esponendo la somma registrata al lordo dei premi. Questi ultimi, a loro volta, sono parametrati in saggio differente a seconda delle tipologie di alea offerta sul mercato, che può essere collegata ai giochi a pronostico, al versamento di scommesse, alle puntate su apparecchi automatici, alle *roulette* o altre "raccolte" di poste su piattaforme informatiche di casinò in internet. Da ogni tipologia "di fortuna" proviene una quota specifica di "montepremi" e, inversamente, derivano margini per il pubblico Erario e per le imprese private che distribuiscono capillarmente il "gioco".

Per un primo, naturale dimensionamento dei valori numerici, si possono, quindi, raffrontare le quantità della spesa lorda del consumo di azzardo con il dato relativo al *budget* complessivo delle famiglie per i loro acquisti personali di beni e di servizi. Da quanto risulta dalle rilevazioni annuali dell'Istituto centrale di Statistica (ISTAT) il bilancio dei consumi è stato pari a 528 miliardi (720,73 ai prezzi 2012) di Euro nel 1998 ed è stato stimato in 711,5 nel 2012⁴. In altri termini, nel 1998 la spesa lorda per gioco in denaro incideva per il 2,68% sul volume di tutti i consumi familiari; nel 2012 tale valore è salito a 12 punti.

In pratica, attualmente, tutto il settore incamera un Euro ogni 8 riservati dagli italiani per i loro consumi. Si tratta, naturalmente, di valori medi, che però sono utili per mettere in risalto e collocare in modo fondato l'evidenza "monetaria" del gioco pubblico, senza esimersi dal considerare che quest'ultimo è un "sottoinsieme" dell'universo del gioco d'azzardo.

Per completare il profilo della questione "azzardo", occorre aggiungere due altre dimensioni "non ufficiali", ma non di meno reali e stimabili quanto a evidenza empirica: **a)** il denaro che transita in installazioni e canali formalmente legali – vale a dire mediante un'offerta pubblica che si presenta identica a quella autorizzata – ma sui quali si opera un'alterazione della contabilità; **b)** la raccolta di partecipazioni all'azzardo clandestino esplicitamente illegale.

Proponiamo di indicare il primo "spazio" del commercio irregolare di alea "Gioco grigio", a sottolineare che la condotta e l'offerta illegali sono rivestite di apparenza di autorizzazione e quindi

³ Quelli relativi all'intero anno 2012 sono gli ultimi dati completi sui valori monetari del gioco pubblico d'azzardo che è stato possibile ricostruire – con elaborazioni dedicate – lavorando sui dati "aggregati" governativi, sui criteri di legge per la ripartizione percentuale delle quote trattenute (dalla fiscalità pubblica e dai concessionari privati) e sui consuntivi delle entrate resi, noti in occasione delle leggi di bilancio dello Stato e delle relazioni della Corte dei Conti sull'esercizio finanziario dello Stato.

⁴ Il valore si ottiene moltiplicando la spesa annua (fonte indagini campionarie ISTAT) per il totale delle famiglie. In dettaglio:

a) Nel 1998 la spesa media mensile per famiglia era risultata pari a 4.020.952 lire, vale a dire 2076,6 euro; il numero delle famiglie stimato dall'ISTAT era di 21.189.000. Riportando il dato mensile all'universo, la spesa globale delle famiglie risultava per complessivi 528,012 miliardi di Euro, che ai prezzi 2012 equivalgono a 720,73 miliardi, in base al coefficiente di rivalutazione ISTAT 1,365 (tra 1998-2012);

b) Nel 2012 la spesa media mensile per famiglia è stata pari a 2.419 Euro e il numero delle famiglie risultato è 24.512.012. L'ISTAT stima che in tale anno la spesa sia diminuita, anche in termini reali, sugli anni precedenti. Il numero aggregato dei consumi (ai prezzi 2012) è conseguentemente di 710,651 miliardi di Euro.

Fonte: Giuliana Coccia (dirigente ISTAT) *I comportamenti di consumo delle famiglie italiane*, in "Studi e note di economia", 1999-2, pp. 53-72; ISTAT, Indagine annuale sui consumi delle famiglie, inserita nel Programma Statistico Nazionale.

sono percepite, dall'ignaro consumatore, come identiche a quelle effettivamente controllate dall'amministrazione pubblica deputata ai giochi in denaro. Chi aderisce alla proposta di gioco è infatti del tutto all'oscuro che è stata alterata la strumentazione e la contabilità che ne consegue. In perfetta buona fede, il consumatore ritiene che l'ente strumentale dello Stato – oggi “Agenzia delle Dogane e dei Monopoli” (fino al 2012 solo “AAMS”) – possa regolare i flussi di denaro, garantire la conformità delle tecnologie, sorvegliare la sussistenza delle proporzioni fissate per legge tra somma giocata e frazione destinata a esser accantonata dai concessionari e dallo Stato.

La seconda dimensione, il gioco d'azzardo esplicitamente illegale, propone un'offerta in concorrenza diretta con quella regolata da una concessione statale. La natura illegale del commercio di alea è esplicita, quindi senza asimmetria di conoscenza del “contratto” informale, tra venditore e compratore di titolo di gioco. Le relative operazioni si svolgono in luoghi fisici a ciò predisposti, con transazioni e intermediazioni, o addirittura mediante circuiti di canalizzazione del “contratto” di scommessa.

Nonostante il danno arrecato alla società e all'ordine pubblico da entrambe le dimensioni “in nero”, l'ordinamento qualifica in modo dissimile l'illiceità del gioco “grigio” e l'illegalità del gioco “interamente non autorizzato”: il primo è una violazione amministrativa, il secondo è un reato.

Per inquadrare correttamente la questione del gioco d'azzardo in Italia si devono, per concludere, inserire in un quadro organico e in una visione sistemica tutte le componenti: GIOCO PUBBLICO, GIOCO “GRIGIO”, GIOCO ILLEGALE E CLANDESTINO. Per comodità verranno talvolta indicati con acronimi: GP, GG, GC.

Perché il grande balzo del mercato dell'alea

Questa ricerca intende esplorare un fenomeno che in Italia si è sviluppato tra due crisi economiche, quella venuta in evidenza drammatica nell'estate del 1992 e l'altra – tuttora in evoluzione – che si è manifestata dopo il 2007 (dagli effetti del fallimento della “Lehman Brothers” e del *crack* della finanza derivata sui mutui casa *subprime*⁵). Il quadro nazionale è poi comparato con le peculiari condizioni della provincia di Roma e delle altre province del Lazio, per una contestualizzazione precisa dei problemi, degli scenari che si profilano e delle conseguenze sull'economia e sulla società locale.

Nel medio periodo è cambiata la collocazione dell'offerta e del consumo di alea in uno scenario che va esaminato unitariamente: in riferimento alle scelte di spesa delle famiglie, negli indirizzi regolativi della fiscalità delle imposte e dei tributi, nella composizione del mercato nazionale dei beni e dei servizi.

Si deve sottolineare che la struttura dell'economia del gioco d'azzardo è cambiata velocemente dopo esser rimasta pressoché identica dal Dopoguerra alla metà degli anni Novanta.

È sorto un mercato del tutto particolare, poiché (caratteristica italiana) è regolato dalla “concessione” e non offerto da privati ai quali sia stata rilasciata la “licenza”. In luogo del libero esercizio da parte dei privati di un business regolato da norme generali, in altri termini, lo Stato consente lo sfruttamento a vantaggio di essi privati di una *utility* pubblica di *monopolio statale* (il servizio di offerta di gioco in denaro con alea). A fronte della corresponsione degli oneri concessori, da parte di privati che svolgono l'attività di raccolta di puntate e di attribuzione di premi in palio, il governo è incaricato (con Legge di Stabilità, ex Legge Finanziaria) di “esternalizzare” lo svolgimento della funzione. In altri termini, il Concessionario è il soggetto strumentale del quale lo Stato si serve per esercitare la

⁵ Lehman Brothers è una Holding finanziaria e bancaria che accede alla procedura fallimentare (secondo il diritto statunitense del *Bankruptcy Code*) nel settembre del 2008 (esattamente il giorno 15). In quel momento è un grande operatore dei titoli di Stato USA, una banca d'investimenti, nel collocamento e nella gestione di una gamma amplissima di contratti finanziari. Gli storici delle crisi finanziarie mondiali attestano che il disastro della Lehman sia il più vasto mai verificatosi, con impatto globale, dato che i debiti bancari (solo quelli dichiarati), sono pari a 613 miliardi di dollari, da cumulare con quelli obbligazionari (per 155 miliardi) e con quelli di altre attività (tra le quali i mutui immobiliari concessi a clienti rischiosi, i cosiddetti “subprime”) per un valore di 639 miliardi, sempre di dollari. Formalmente la Lehman esiste fino a conclusione della procedura giudiziale. Per la concatenazione “globale” dei mercati finanziari, la pur imponente somma contabilizzata (1408 miliardi di dollari) andrebbe moltiplicata per un numero ancora non precisato di volte. Da lì, dunque, gli effetti mondiali di Grande Depressione innescati dal fallimento di fine estate 2008.

funzione di monopolio dell'azzardo, che si riserva comunque di dimensionare, per estensione e per limiti, di offerta e di domanda, secondo una decisione politica rigida e invalicabile⁶.

Lo Stato fissa, così, gli ambiti tanto dei ricavi, quanto del rischio imprenditoriale, quanto ancora le mete di entrate erariali, che, pertanto, sono quantificate nelle poste del bilancio annuale.

Com'è possibile, allora, parlare di "rischio d'impresa" in un mercato regolato in maniera "originale"? E quale profilo di responsabilità (civile, amministrativa, penale e, si vorrebbe, sociale) si presenta per le imprese che svolgono l'esercizio, su delega, di una funzione pubblica (il monopolio statale sul gioco in denaro, svolto per motivazioni di ordine pubblico), ma pur sempre in una logica "for profit"?

Sono quesiti che saranno più avanti affrontati, poiché invitano a considerare il rilievo del quadro istituzionale per giustificare la compatibilità delle attività di gioco d'azzardo e – ancor più – pongono in risalto l'esigenza di una valutazione d'impatto su tre versanti: quello del mercato dei beni e dei servizi; quello del controllo di legalità; quello della salute dei cittadini, poiché la letteratura clinica e gli atti degli organismi internazionali (come l'Organizzazione Mondiale della Sanità) hanno da oltre trent'anni incluso la dipendenza da gioco d'azzardo nel catalogo (DSM V) delle sofferenze psichiche⁷.

Si può peraltro rimarcare la particolarità del mercato dell'alea, laddove in premessa comprende una domanda di consumo (di ampiezza variabile, ma effettiva) che proviene da persone in stato di "coazione" ad aderire all'offerta. Tanto più problematico è, conseguentemente, che le transazioni di tale "commercio" avvengano all'insegna di un contratto di concessione da parte dello Stato.

Quando l'offerta di gioco era contenuta (cioè per oltre un secolo di vita dello Stato Unitario), quello del gioco di alea si era stabilizzato come un mercato di nicchia che il decisore pubblico era orientato a limitare. Via via, nell'arco degli ultimi 15 anni, si è invece data consistenza a un mercato rilevantissimo, che presenta sia un'unità sistematica, che una segmentazione che favorisce un accesso capillare dei consumatori alle postazioni del gioco.

La ricerca esamina, dunque, – in chiave socioeconomica – le implicazioni del passaggio da un sistema incentrato su un'offerta limitata, localizzata e temporalmente contenuta, alla promozione di una raccolta generalizzata, con riflessi sulle scelte di consumo, sull'economia dei beni e dei servizi e sul costume.

In cosa consiste il "bene destinato alla vendita" denominato "gioco d'azzardo"

È utile dotarsi di una nuova e appropriata definizione di questo particolare oggetto di transazioni sul mercato e cioè l'alea. Il gioco d'azzardo è un consumo senza alcuna connessione con un valore d'uso, se non quando esso sia seguito dalla consegna di un premio consistente in denaro, in un oggetto o in un'utilità connotata da un valore materiale. Si tratta di un consumo che 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 valore venale 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 denaro⁸.

⁶ È proprio in base a tale profilo normativo della "concessione" che la Corte dei Conti ha formulato dei pesanti rilievi, allorché le attività di azzardo, formalmente autorizzate, si siano svolte senza la garanzia di assoluta, integrale registrazione dei movimenti di denaro. Si leggano, in proposito, le pagine 12-20 di Procura Regionale della Corte dei conti per il Lazio, Adunanza per l'Inaugurazione dell'Anno giudiziario 2012. Memoria redatta in data 22 febbraio 2012 dal Procuratore regionale Angelo Raffaele De Dominicis.

⁷ Il *Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders* (DSM V), giunto alla V revisione nel maggio 2013, è il più accreditato repertorio mondiale dei disturbi mentali. Compilato per iniziativa della *American Psychiatric Association* costituisce, insieme alla classificazione dell'Organizzazione Mondiale della Sanità, il principale riferimento per medici, psichiatri e psicologi, acquisendo importanza crescente dall'epoca della prima edizione del 1952. Nel DSM è inserito il Gioco d'Azzardo Patologico (GAP) che, nell'ultima versione, è un quadro clinico che rientra nel novero dei "Disturbi da dipendenza e correlati all'uso di sostanze".

⁸ Niente altro che questo appare, a ben considerare, l'economia dell'azzardo: un mercato della raccolta di puntate di denaro.

Due parti in posizione non equivalente. Ben oltre le proporzioni tipiche di qualsiasi altro mercato, dove si incontrano domanda e offerta disponendo di informazioni e condizioni che tendono ad avvicinarsi, nella compravendita di gioco d'azzardo l'asimmetria nella posizione è, "per statuto", a vantaggio del "venditore": il "banco" si riserva e si garantisce un margine.

Vale la pena di riprendere il più rigoroso inquadramento dei giochi attualmente disponibile, cioè quello del filosofo-sociologo francese Roger Caillois, che, partendo dalla concettualizzazione di Johan Huizinga⁹, li classifica in quattro tipologie (*agòn*¹⁰, mascheramento, vertigine e alea) per indicarne una assoluta differenza antropologica.

"I giochi d'azzardo – scrive in "I giochi e gli uomini" – appaiono *giochi umani per antonomasia*. Gli animali conoscono i giochi di competizione, di immaginazione e di vertigine e K. Gross, segnatamente, fornisce degli esempi sorprendenti per ciascuna di queste categorie. In cambio, gli animali, esclusivamente immersi nell'immediato e troppo schiavi dei loro impulsi, *non sono in grado di immaginare una potenza astratta e insensibile, al cui verdetto sottomettersi anticipatamente per gioco e senza reagire*. Attendere passivamente e deliberatamente un pronunciamento del fato, rischiare su questo una somma per moltiplicarla proporzionalmente al rischio di perderla, è atteggiamento che esige una possibilità di previsione, di rappresentazione e di speculazione, di cui può essere capace solo un pensiero oggettivo e calcolatore¹¹".

"Anche in una civiltà di tipo industriale, fondata sul valore del lavoro, il gusto dei giochi d'azzardo rimane fortissimo, dato che essi propongono il modo esattamente opposto di guadagnare del denaro, o, secondo la formulazione di Th. Ribot¹², il fascino di guadagnare tutto in una volta, senza fatica, in un attimo. Di qui, la seduzione permanente delle lotterie, dei casinò, dei totalizzatori sulle corse dei cavalli o sulle partite di calcio. Alla tenacia, alla fatica che fruttano poco (ma quel poco è sicuro), quella seduzione sostituisce il miraggio di un colpo di fortuna istantaneo, possibilità improvvisa della ricchezza, del lusso, dell'ozio¹³".

Roger Caillois ha così consegnato, per inquadrare il fenomeno umano dei giochi, una concettualizzazione che invita a essere sviluppata anche nello scenario – inedito in un intero stato nazionale fino ai primi anni '90 del Novecento – di un gioco industrializzato di massa [M. Fiasco, 2004] come attività che è offerta per il tramite di un'organizzazione capillare, con supporti di tecnologie "in presenza" (dette *land based*) e "in remoto", cioè su piattaforme telematiche e che del sistema industriale condivide la velocità dei processi di produzione, di offerta e di consumo che hanno consentito di "condensare", nelle unità di tempo un volume di operazioni di gioco impensabile fino a un recente passato.

Con tale "disciplinare", milioni di individui sono coinvolti 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 e via via meno elaborato attraverso un rituale o intermediato da un servizio. In questo senso l'azzardo, nelle modalità che prevalgono in modo schiacciante¹⁴, è un "consumo senza uso" o totalmente separato da un valore d'uso, dal supporto "fisico" di un bene o di un servizio erogato. E se, ad esempio, si osservano delle analogie con lo *shopping* (che per buona parte

⁹ Johan Huizinga (1872 – 1945), storico olandese, in *Homo ludens*, 1938. Trad. it. Einaudi, Torino 1946

¹⁰ Competizione sportiva e in genere di abilità, che presuppone una sfida tra contendenti che la iniziano in condizione, almeno formale, di pari possibilità di vittoria.

¹¹ Roger Caillois, Parigi 1967, Milano 1981, *I giochi e gli uomini. La maschera e la vertigine*, pagina 35 (corsivo nostro).

¹² Théodule-Armand Ribot (1839 – 1916), psicologo francese che inaugurò l'osservazione sistematica delle psicopatologie nella considerazione globale delle condotte umane (nota non presente nel testo di Caillois).

¹³ R. Caillois, Op. cit. pagina 169.

¹⁴ Come si descriverà analiticamente più avanti, i volumi di denaro suaccennati del consumo di azzardo sono conseguenti alla eccezionale velocizzazione delle singole operazioni di puntata e riscontro di denaro, alla strabiliante ripetitività dei turni, alla predominanza di apparati tecnologici finalizzati a "catturare" il consumatore, generando automatismi di risposta allo stimolo. È pacifico che tutto questo richieda di intervenire sulla ritualità, sul corredo simbolico, sulla predeterminazione della scelta di impiegare tempo di vita in luoghi specifici. In sostanza è il paradigma del "condizionamento operante" individuato nelle ricerche sperimentali dallo psicologo "comportamentista" americano B. F. Skinner fin dagli anni Trenta del Novecento. Si può, dunque, concludere che il gioco d'azzardo industriale è un "consumo senza uso".

è un consumo astratto, cioè svincolato dalle caratteristiche fisico-concrete della merce acquistata o oggetto del desiderio), per tutto l'azzardo si può parlare di un "consumo senza uso".

Tutto questo diviene di schiacciante evidenza quando il gioco d'azzardo si configura come un comportamento "di massa".

Dunque il "consumo senza uso" si colloca attualmente al centro dell'organizzazione della quotidianità per decine di milioni di persone. La stessa definizione di questo lemma (da noi qui coniato e proposto) invita culture specialistiche di varia estrazione a riflettere, giacché una dissipazione, quale il gioco d'azzardo nelle forme industriali e di massa, è resa possibile dall'incorporazione massiccia di tecnologia elettronica nelle modalità di svolgimento. Nel "consumo senza uso" è assente tanto l'acquisto di un "valor d'uso", vale a dire di un bene-servizio determinato e concreto (che consista in altro dalla ripetizione del turno di gioco), quanto alcun riversamento di domanda su altri e contigui settori della produzione e dei servizi. In altri termini l'atto del giocare, che avviene in gran parte mediante strumenti tecnologici e con sequenza stimolo-reazione-rinforzo automatica, equivale al semplice azionamento di un interruttore *on/off* di un *device* [M. Fiasco, 2010]. Con questa caratterizzazione si estingue la connessione tra l'atto del consumare e il suo scopo (procurarsi un beneficio nella forma di vincita) e tra la sequenza dell'operazione e il suo corredo simbolico (il pensiero magico della ricompensa).

In un Paese, come l'Italia, che è giunto a destrutturare l'apparato industriale dei suoi settori strategici (energia, acciaio) e delle manifatture, questo non è un dettaglio minore o "di costume".

Vale ricordare che per consumo, in generale, s'intende, invece, l'effettivo processo fisico di uso di un bene e di un servizio e quindi qualsiasi attività di fruizione di beni e servizi da parte di individui, di imprese o della pubblica amministrazione (quale consumatore "collettivo") che ne implichino il possesso, la distruzione materiale o la distruzione figurata (nel caso dei servizi).

Nella realtà del consumo industrializzato di massa di alea, l'offerta è invece costruita sulla "bassa soglia" che presenta alcuni tratti essenziali: la somma da puntare su ogni singola operazione è modesta, e quindi non suscita inibizione circa le conseguenze "esistenziali" della perdita; l'esperienza della "vincita" (in molti casi impropriamente definita così, giacché la somma "restituita" è identica o di poco superiore al costo della singola puntata) dev'essere provata da tutti i partecipanti (equivalente al "si vince sempre" delle riffe paesane o del "gioco del tappo" nelle fiere) a intermittenza.

In altri termini, la cosiddetta vincita ha la strutturale funzione di far aumentare il tempo di attrazione attraverso la sequenza stimolo-reazione-rinforzo, oppure innesco-gratificazione-aumento di frequenza. Le scienze psichiatriche e il complesso delle neuroscienze hanno da tempo individuato proprio in questo "dispositivo" il vettore che muove l'*addiction* e la stabilizza nella vita della persona.

Tempo di vita e tempo dell'economia sono associati in un dinamica di dissipazione di "risorse scarse", "senza uso". Considerato dal lato dell'esperienza del giocatore, il consumo di giochi d'azzardo si qualifica in senso tecnico come un "moltiplicatore negativo" dell'economia, vale a dire come un depressore della domanda complessiva di beni e di servizi. All'opposto del keynesiano "moltiplicatore" positivo, il *business* dell'azzardo si presenta, in effetti, come un settore che "estrae valore" (L. Gallino¹⁵) e che non "crea valore". Esaminato il consuntivo del *business cycle*, con evidenza palmare, il valore iniziale si ritrova a fine periodo "decurtato" della domanda sottratta (o meglio, "estratta") ai settori direttamente produttivi e al terziario.

¹⁵ "L'estrazione di valore è un processo affatto diverso dalla produzione di valore. Si produce valore quando si costruisce una casa o una scuola, si elabora una nuova medicina, si crea un posto di lavoro retribuito, si lancia un sistema operativo più efficiente del suo predecessore o si piantano alberi. Per contro si estrae valore quando si provoca un aumento del prezzo delle case manipolando i tassi di interesse o le condizioni del mutuo; si impone un prezzo artificiosamente alto alla nuova medicina; si aumentano i ritmi di lavoro a parità di salario; si impedisce a sistemi operativi concorrenti di affermarsi vincolando la vendita di un *pc* al concomitante acquisto di quel sistema, o si distrugge un bosco per farne un parcheggio". Luciano Gallino, *Finanzcapitalismo*, Einaudi, Torino, 2009, pag. 6.

Tutto questo si è imposto con un decennio di ritardo, rispetto ad altri paesi a prevalente economia finanziaria¹⁶. In Italia il consumo di gioco d'azzardo ha oltrepassato i tradizionali ambienti d'*élite* e i limitati strati popolari che per abitudine e cultura ne avevano propensione. Dagli inizi del nuovo secolo, infatti, puntare denaro è divenuto un comportamento di massa, che ha finito col collocarsi al centro della vita quotidiana delle persone. A livello simbolico, esso sembra incarnare una sorta di "ideale egualitario" delle opportunità economiche: a tutti è possibile ottenere somme cospicue di denaro grazie alle *chance* livellatrici del caso. L'alea, insomma, agisce come combinatore di attese ridistributive frustrate e di alternative simboliche a un tenore di vita insoddisfacente, per scarse disponibilità di beni materiali, delle persone. Si può compendiarne la valenza con una immagine semplice: come già accennato, ponderando gli ultimi dati disponibili (MEF e ISTAT) 1 Euro su 8 – tra quelli a disposizione immediata per gli acquisti quotidiani – risulta finire riversato nelle varie "macchine" o sistemi del gioco pubblico d'azzardo. Una quantità simile può essere interpretata tanto come un flusso monetario che "transita" in una megamacchina dell'alea, quanto come volano del "caso", che si offre quale dispensatore di opportunità materiali e immaginarie altrimenti negate¹⁷.

Tale consumo rivela le sue qualità essenziali per due variabili che incidono sull'esistenza degli uomini: il reddito riversato nell'azzardo è superiore a quanto destinato a qualsiasi altro acquisto di beni e servizi; l'assorbimento del tempo medio di vita è più ampio di quello che va a tutte le altre opzioni di *loisir* ad eccezione dell'esposizione ai programmi della TV.

Vale la pena di sottolineare che tale impegno di valore astratto (il denaro) e di risorsa biologica (il tempo di vita) fino agli inizi di questo secolo non raggiungeva evidenza di rilievo nel mondo, né, tanto meno, in Italia, che era un Paese caratterizzato dalla propensione all'impiego oculato del *budget* familiare e alla finalizzazione al risparmio e al patrimonio privato. Due profili antropologici, oltre che di psicologia sociale, del tutto eccezionali nel novero dei "Paesi ricchi".

Il cambiamento nella composizione delle scelte di spesa, in altri termini, è stato in Italia radicale, anche in confronto con quanto accaduto nel campo delle economie sviluppate. Giova sottolineare che tra i quesiti principali di questa ricerca vi sono le ragioni di tale "deriva" (in atto, ripetiamo, da un periodo medio-lungo, cioè da quasi 15 anni) e ciò che l'ha resa possibile, con le conseguenze nella società e nell'economia, nelle attitudini degli attori del mercato e nelle variabili della domanda di beni e servizi nelle varie circostanze di tempo e di luogo. Poiché il fenomeno è relativamente recente, esso non può venire reputato, almeno nelle dimensioni quantitative che ha sviluppato attualmente, come un tratto "genetico" della popolazione italiana. 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 che ha conseguito, come si vedrà nelle pagine seguenti, tutti i principali obiettivi che si sono prefissati gli investitori del settore.

¹⁶ Per una dettagliata rassegna sulla crescita del *gambling* dagli anni Novanta a oggi, negli Stati Uniti, in Europa e in Asia, si può consultare Jim Orford, *An Unsafe Bet? The Dangerous Rise of Gambling and the Debate We Should be Having*, 2011 UK, ed. John Wiley & Sons, Ltd. (ISBN: 978-0-470-66119-2): "By the end of the twentieth century gambling had become a 'global player' in the economies of many countries" (pag.4, tavola 1.1.).

¹⁷ Un breve repertorio della pubblicità commissionata ai vari giochi, e coerente con il *marketing* dei vari "prodotti", espone in modo netto l'impiego della forza simbolica di tale "ideale" egualitario.

LE POLITICHE ISTITUZIONALI E LA LORO EVOLUZIONE STORICA

È evidente come i dati che riassumono il volume della spesa per alea facciano *péndant* con le scelte istituzionali, nella loro evoluzione di lungo periodo. Meritano, perciò, di essere sommariamente ricostruite le tappe di un cambiamento, a partire da quanto avvenne durante la fase di consolidamento dello Stato Unitario, per quindi osservare quale modello prevalga ai nostri giorni. Per oltre un secolo, infatti, il settore dei giochi rimase sottodimensionato (nel raffronto con quello di altri Paesi europei) e su di esso era imposto il monopolio statale. Dalla seconda metà dell'Ottocento fino ai primi anni Novanta del secolo successivo, peraltro, nulla lasciava immaginare una crescita esponenziale e un *business* imponente. Esaminare come si sia arrivati all'attuale rilevanza economica, finanziaria e sociale del fenomeno e alla correlata diffusione di una patologia di massa, consente di delineare uno scenario attendibile di possibili, future trasformazioni. Per esempio, con l'avvento delle tecnologie informatiche, accessibili in modo capillare, anche per mezzo della telefonia mobile, la stessa combinazione di gioco d'azzardo e quotidianità d'uso degli strumenti per impiegare denaro nell'alea, arriva a organizzare rituali, tempi, opzioni, automatismi di consumo con conseguenze profonde sugli individui, anche di tipo antropologico.

In tema di giochi lo Stato italiano ha adottato, in effetti, tre diversi sistemi di regolazione, riferibili a tre grandi periodi o età storiche: il primo tra il 1889 e il 1992; il secondo tra il 1992 e il 2003, e il terzo (con una marcata discontinuità di principi e obiettivi) dal 2003 ad oggi. In ciascuno di questi periodi o età il governo e il Parlamento hanno introdotto un diverso modello di intervento in materia di azzardo legalizzato, sintetizzabile nei tre obiettivi: contenere, fiscalizzare e creare valore aziendale.

Primo: contenimento di un rischio, dopo la conclusione dell'Unità d'Italia

Per circa un secolo, dal 1897 al 1992, lo Stato italiano ha classificato il gioco d'azzardo tra i rischi rilevanti per l'ordine sociale, per la legalità e per gli stessi conti finanziari pubblici. Seguendo tale impostazione, alla fine dell'800 per volontà di Francesco Crispi, capo del governo dell'epoca, vennero posti in capo al ministero dell'Interno l'autorizzazione, il controllo, la repressione e quindi anche la sanzione del gioco attuato fuori dei canoni consentiti dalla legge. Sebbene l'impiego di denaro per l'alea fosse un fenomeno di costume che si esprimeva in valori monetari assai contenuti¹⁸, comunque il gioco con denaro appariva una minaccia per

¹⁸ In pratica, oltre al Lotto non vi era altra offerta ufficiale, che facesse da contraltare alla congerie di retrobottega di osterie, di sale da gioco "per iniziati", di bische aperte e chiuse di continuo. Il Lotto era l'appuntamento centrale della settimana. Cfr Giuseppe Imbucci, *Il gioco pubblico in Italia. Storia, cultura e mercato*, Venezia, Marsilio 1997.

la pubblica sicurezza. In sostanza per lo Stato postunitario, anche quando con la Costituzione si pervenne alla forma di governo repubblicano, l'azzardo ha sempre rappresentato un disvalore, un comportamento da contenere. Il paradigma era semplice: tutto illegale, salvo che in poche modalità di esercizio autorizzato mediante una riserva assoluta di legge. In altri termini, solo il Parlamento, e con legge ordinaria, poteva modificare quest'assunto, che implicitamente era qualificato come un principio etico-politico. L'autorizzazione di alcune limitate forme di gioco ha rappresentato, in questo primo lunghissimo periodo, solo uno strumento di contenimento. Il primo modello è, dunque, perdurato senza particolari variazioni per oltre un secolo e si può far iniziare con gli anni del consolidamento dello Stato nazionale, con l'avvenuta maturazione dell'apparato centrale e delle correlate procedure. La sistemazione avvenne con il varo del codice unitario del diritto di polizia (il TULPS¹⁹, secondo un acronimo entrato nel lessico "dell'ordine"). Il ponderoso compendio delle norme amministrative di tutela della ordinata convivenza, del buon costume e dell'insieme dei fattori ritenuti rilevanti per l'ordine pubblico, introduceva delle prescrizioni severe, rimaste in vigore dall'ultimo decennio dell'Ottocento sino al 1992. Nell'Italia umbertina e prima di Giolitti, segnata dal Ministro dell'Interno e in seguito Presidente del Consiglio Francesco Crispi, l'autorizzazione, il controllo, la repressione e quindi anche la sanzione del gioco di alea attuato fuori dei canoni consentiti dalla legge, furono attribuiti ai servizi del Ministero dell'Interno. Si considerava, infatti, il gioco d'azzardo come una questione attinente al mantenimento dell'ordine interno e, dunque, al controllo sociale della "sicurezza". In tale accezione lo Stato valutava il gioco come un disvalore etico-sociale (e tuttora lo inquadra in questo profilo la Costituzione repubblicana), dunque un comportamento da contenere e limitare, gestendone direttamente le poche espressioni. Pur con modifiche (passate sotto silenzio nella XV legislatura) ancora oggi nel nostro diritto positivo il gioco d'azzardo è considerato illegale, salvo poterne autorizzare talune modalità solo con una legge.

Si può rilevare una variante "terminologica" nei provvedimenti normativi riguardanti i giochi autorizzati (o esplicitamente promossi con la legge finanziaria): non viene mai aggiunta nei testi la qualificazione lessicale "d'azzardo". Si deve ritenere, perciò, che dal punto di vista formale le scommesse, le lotterie e i *casinò on line* non sono qualificati come "giochi d'azzardo" (per i quali permane la qualificazione come reato). E questo anche se, da un punto di vista materiale, una *slot-machine* "autorizzata" non differisce in nulla dal "pirata con un braccio solo", cioè da un apparecchio automatico che incamera soldi in una bisca clandestina²⁰.

L'autorizzazione di alcune limitate forme di "fortuna" è stata, nel primo, lunghissimo periodo storico della regolazione dei giochi, essenzialmente uno strumento idoneo a contenere le condotte sociali dei giochi in denaro²¹. Il monopolio pubblico del settore permetteva (ieri come oggi) il Lotto, successivamente il Totip. Dal secondo dopoguerra le concessioni hanno riguardato il Totocalcio, le Lotterie nazionali (ciascuna delle quali introdotta per legge), offerte popolari e alcuni intrattenimenti elitari, che imponevano una certa "etichetta", qual si conveniva per par-

¹⁹ Nel febbraio 1888 il Presidente del Consiglio Francesco Crispi (Ribera, 1818 – Napoli, 1901) presentava un disegno di legge che sarebbe diventato la legge 30 giugno 1889 n. 6144, "Nuovo Testo Unico delle leggi di Pubblica Sicurezza". (G. De Rosa, *Sicurezza pubblica*, in *Digesto italiano*, XXI/3). Tutto l'articolato è stato poi coordinato nel Regio Decreto 18 giugno 1931, n. 773. Vi è un lungo e molto dettagliato articolo dedicato al gioco d'azzardo, il 110, più volte modificato, da ultimo il 24 dicembre 2012.

²⁰ Un esemplare di *slot-machine* meccanica si può "ammirare" anche in una teca del museo criminologico di Roma.

²¹ Prima di varie deroghe e "impercettibili" modifiche (di solito insinuate nel solito emendamento "dei mille commi" alla Finanziaria, così recitava l'art. 110 (ex art. 108 T.U. del 1926): "In tutte le sale da bigliardo o da giuoco deve essere esposta una tabella, vidimata dal Questore, nella quale sono indicati oltre i giuochi d'azzardo, anche quelli che l'autorità stessa ritenga di vietare nel pubblico interesse. Nella tabella predetta deve essere fatta espressa menzione del divieto delle scommesse. L'installazione e l'uso di apparecchi e congegni automatici, semiautomatici ed elettronici da gioco d'azzardo sono vietati nei luoghi pubblici o aperti al pubblico e nei circoli ed associazioni di qualunque specie. Si considerano apparecchi e congegni automatici, semiautomatici o elettronici per il gioco di azzardo quelli che possono dar luogo a scommesse o consentono la vincita di un qualsiasi premio in danaro o in natura, escluse le macchine vidimatrici per il gioco del Totocalcio, dell'Enalotto e del Totip. Per gli apparecchi e congegni automatici, semiautomatici e elettronici da trattenimento e da gioco di abilità il premio può consistere nella ripetizione di una partita e per non più di tre volte".

tecipare al tavolo verde ed entrare nella scenografia con gli specchi, indossando l'abito scuro e registrandosi all'ingresso, in soli quattro casinò: quelli di Campione d'Italia, di Sanremo, di Saint-Vincent e di Venezia (Lido e succursale "popolare" a Mestre). La presenza dei casinò nelle quattro città, peraltro, non mancò di destare preoccupazione nelle autorità governative; si riteneva, infatti, che i comportamenti devianti, originatisi nell'ambiente di gioco, minassero la tranquillità della civile convivenza: con un indotto di commercio di denaro a usura, con le transazioni illecite del "cambio di assegni" in clandestinità, con l'incentivo alla ricettazione. Né le autorità di polizia erano meno allarmate per l'"effetto alone", con episodi di violenze personali, di suicidi, di rapine a chi "movimentasse" denaro, eccetera. La preoccupazione delle autorità di PS era parzialmente sopita con l'imposizione di una norma molto semplice: il divieto, per i cittadini residenti nei comuni ospitanti i casinò, di far ingresso nella sala da gioco della propria città. Una norma restata in vigore, ma soppressa 5 anni fa, unicamente per il casinò di Sanremo.

Secondo: la ricerca assillante di entrate fiscali aggiuntive e senza costrizioni per il contribuente

Sul finire del Novecento, nell'anno 1992, e dopo il *crack* della finanza pubblica messicana (ma prima della *debacle* argentina dei cosiddetti "tango bond"), anche sull'Italia gravavano dei seri rischi di *default* del debito pubblico. Una tempesta valutaria si abbattava, combinandosi con un'aggressione speculativa, sulla lira, cioè sulla divisa nazionale che prima del passaggio all'Euro si trovava agganciata allo S.M.E. (Sistema Monetario Europeo "convenzionale" che governava le oscillazioni delle diverse valute del Continente). Quando ancora circolava la divisa nazionale, il deficit corrente della spesa pubblica in rapporto alle entrate si aggirava su 40 punti percentuali. I governi (per esempio i Gabinetti Amato e Ciampi) erano alla ricerca di nuove entrate nelle casse del Ministero del Bilancio. Accadeva allora, nella "lunga estate" del 1992, che lo Stato italiano modificasse il modello tradizionale per regolare la "questione" giochi di alea. La posizione istituzionale si riformulava, prima nei corollari e in seguito negli assiomi.

Il gioco pubblico d'azzardo diventava, così, progressivamente, una leva fiscale, uno strumento per incrementare le entrate erariali dello Stato, un'asse della politica nazionale per avvicinare il più possibile il prelievo tributario ai fabbisogni crescenti della spesa pubblica. Partendo dai valori numerici del comparto e tracciando delle proiezioni sulla possibilità di incrementare la domanda di gioco con denaro, si riteneva di poter disporre di un margine molto ampio per pescare risorse nella dispersione delle entrate della pubblica amministrazione. Venendo meno le tradizionali remore etico-politiche all'espansione del consumo di alea, si affermava che, comunque, quello del gioco pubblico d'azzardo era un settore significativo nelle entrate erariali già prima del '92 (ad esempio con il prelievo sulle schedine del Totip e del Totocalcio, con una percentuale sui tagliandi delle lotterie nazionali e con la tassazione sulle vincite del Lotto e sul totale delle giocate senza combinazione "pagante"). Eppure il Parlamento di allora non arrivava a smentire il criterio preminente della regolazione statale dei giochi, che era quello di contenere una condotta pur sempre rappresentata come un disvalore.

Sulla spinta dell'emergenza finanziaria, il gioco pubblico si trasformava in una fonte importante di entrate fiscali e tributarie. Da quel momento lo Stato ha preso a intervenire su tutto il processo: autorizzazione, concessione e gestione dei giochi, con una radicale riorganizzazione. Se prima l'offerta di alea era concentrata nei "botteghini" del Lotto, nelle rivendite di "Sali, tabacchi e valori bollati" (quindi in esercizi indirettamente, ma costantemente controllati dai Monopoli), a partire dal '92 la gestione prevalente è stata quella assegnata in *outsourcing*. Contemporaneamente alla esternalizzazione dei punti di raccolta, si introduceva la seconda giocata settimanale del Lotto e nascevano – questa la svolta più importante – le lotterie "istantanee". Fantasie, proiezioni sim-

boliche, attivazione di un pensiero magico compensatorio, erano così dissolte – con tutto l'apparato rituale connesso – per cedere il posto a uno sbocco “precoce” della pulsione a vagheggiare il denaro della dea bendata. Le vecchie “lotterie nazionali”, legate ad eventi e ricorrenze (Capodanno, Carnevale di Viareggio, ecc.), sebbene favorissero un *marketing* turistico e territoriale, mostravano alcune “criticità”, se s'intendeva conseguire l'auspicato allargamento del consumo: lentezza del ciclo di gioco (tempi lunghi tra indizione della lotteria, vendita dei biglietti ed estrazione) e volume di acquisti tutto sommato ancora contenuto: con le molte settimane che separavano l'indizione della lotteria, la vendita dei biglietti e le varie estrazioni, da quelle settimanali a quella finale²².

Le cosiddette lotterie “istantanee” nacquero come un espediente per reperire entrate aggiuntive.

La prima di esse risale al 21 febbraio 1994, quando fu attuato il dispositivo di una norma dell'allora Legge Finanziaria. La motivazione era il finanziamento di un piano per mantenere posti di lavoro (da 240 miliardi di lire, pari a circa 124 milioni di Euro). Era, però, la semplice trasposizione della “geometria” delle lotterie tradizionali: un premio elevato e poche “vincite” dette “di consolazione”. Il “concorrente” poteva conoscere immediatamente l'esito della sua puntata, senza dover seguire i riti delle trasmissioni televisive e senza attendere un dato giorno per “puntare”. Nella fase “di lancio” dei tagliandi “da grattare” erano rari i premi di infima entità, perché l'incentivo era costruito sulla grande vincita. In seguito tali “lotterie” si sono moltiplicate e ne è stata modificata la struttura: l'esperienza del consumatore doveva essere composta anche da esperienze di gratificazione, cioè dalla ricompensa con un premio “alla portata”, sebbene di modestissima entità. Frequenti micro restituzioni che incentivano la prosecuzione dei tentativi.

Così facendo, tuttavia, il “Gratta e Vinci” (come verranno chiamate le ex “lotterie istantanee”) assesta un colpo mortale ad appuntamenti quali la “Lotteria di Capodanno”.

Troppo poco, di fronte all'urgenza, avvertita dai decisori politici, di fronteggiare i problemi finanziari posti dall'inflazione del debito pubblico. E troppo limitato – così si affermò in una seduta della commissione parlamentare di merito nel 1998 – il consumo di gioco da parte degli italiani.

Le lotterie istantanee (lo *scratch* o *Gratta e vinci*) consentono, piuttosto, di velocizzare il ciclo di gioco. Ma rendono anche palesi alcune preoccupanti conseguenze. I giocatori molto spesso giocano ripetutamente senza ponderare la loro decisione. Delusi e frustrati dal non aver vinto reagiscono tentando più e più volte la fortuna, in modo compulsivo, ovvero fuori da ogni ragionevole autocontrollo.

Inizia, così, un'*escalation* velocissima, il consumo di gioco aumenta. L'estrazione del Lotto diviene bisettimanale – oggi trisettimanale – e si autorizza l'apertura delle sale scommesse, si passa ad un “super Lotto”, ovvero il “Superenalotto”, creando un appuntamento di gioco del tutto nuovo, in cui la somma messa in palio è lontana quanto lo spazio siderale e gli “ET” dalla probabilità di centrare la stringa di numeri estratti. Con il Superenalotto si raggiunge, infatti, la “quasi pratica impossibilità” della combinazione vincente. Tale considerazione non è affatto intercettata dai processi cognitivi di milioni di persone, poiché le somme iperboliche formalmente in palio generano un effetto di fascinazione e di attrazione senza precedenti. È così che sono coinvolte moltissime persone che non avevano mai giocato a soldi prima.

È utile osservare i dati. Tra il 1999 e il 2000 gli italiani spendevano all'anno circa 10 miliardi di Euro in giochi. L'obiettivo di incrementare le entrate tributarie in effetti era centrato, con un prelievo netto per lo Stato fino a 32 punti percentuali sul totale delle somme consumate. Ma il modello “fiscale” della regolazione del gioco pubblico d'azzardo giungeva, comunque, ad un punto critico: il prelievo fiscale che lo Stato ha autorizzato sul gioco è inversamente proporzionale al red-

²² Una completa descrizione della *ratio* di tale scelta complessiva è esposta nella Relazione al Parlamento sullo svolgimento delle lotterie nazionali (anni 1996-1998) del Ministro delle Finanze, in Atti Parlamentari, 24 maggio 1999. In particolare si leggano le pagg. 7-10 del documento.

dito dei giocatori. In percentuale al reddito disponibile, infatti, spende di più chi ha di meno e quindi versa di più all'erario chi ha di meno! In netta contraddizione con il sistema tributario fondato sulla progressività dell'imposta sul reddito, che prevede l'aumento delle aliquote con l'aumento del reddito, il modello di incremento tributario adottato utilizzando il gioco, è regressivo sul reddito: le aliquote aumentano col diminuire del reddito²³. L'imbarazzo istituzionale, dal punto di vista etico e politico, è palese, così come l'incompatibilità costituzionale del modello. La stagione della fiscalizzazione volgeva al termine e dal 2003 si cambiava la *mission*. Ormai, la questione del gioco d'azzardo era uscita dai concetti dell'ordine pubblico. Gestire la raccolta delle scommesse diveniva come vendere al pubblico quaderni, lapis e libri o pane, pasta e salumi. Con la legge 23 dicembre 2000, n. 388 venne modificato il TULPS e da allora è il Comune a rilasciare una licenza: per ottenerla basta presentare al sindaco una denuncia di inizio attività.

Terzo: creare valore aziendale per il decollo finanziario dei giochi pubblici

Con l'Anno Finanziario 2003 cambiava il modello istituzionale di regolazione e di *governance*. Si passava dalla definizione del gioco pubblico d'azzardo quale leva della politica fiscale, alla costruzione della economia finanziaria dei giochi. L'obiettivo centrale diveniva "creare valore aziendale". Il che significava, direttamente, che spettava allo Stato porre le condizioni della crescita esponenziale del valore azionario delle grandi società concessionarie dei giochi d'azzardo. Si muoveva una serie concatenata di "suggerimenti": desiderabilità dell'investimento per i risparmiatori, facilità di concessione di crediti bancari, prosecuzione dell'apertura a prodotti finanziari "derivati" dalla redditualità attesa dall'economia dell'azzardo. Conviene soffermarsi sulle date.

Già nel 2001 alcuni concessionari avevano investito sull'allargamento del "mercato" del gioco, e per questo avevano aumentato il loro indebitamento con le banche (al punto che uno dei *player* nel 2004 era finito nella *black list* della Vigilanza sulla Borsa, la Consob); due anni dopo, e cioè nel 2003, vero anno "spartiacque", si attuava la decisione di diffondere capillarmente i giochi, fuori da ogni paradigma dello spazio e del tempo dedicati. Ed era questa l'offerta che progressivamente s'imponeva: le cosiddette lotterie istantanee (Gratta e Vinci), 350 mila apparecchi di *slot-machine* (collocate ovunque, comprese le sale mense aziendali), *poker online*, prima a torneo e poi con pagamento *cash*. Era una sorta di riedizione dello "Stato interventista": non più nei comparti dell'industria manifatturiera, bensì nel ciclo dell'azzardo. Questo, infatti, senza l'azione diretta e pesante dello Stato nella struttura del mercato non avrebbe mai raggiunto i volumi che ha via via segnato e che marcherà, fino ad assorbire (già nell'anno 2011 e con il picco del 2012) oltre il 10% circa di tutti i consumi privati degli italiani, dall'abitazione ai generi alimentari, dalle autovetture alle vacanze.

Di conseguenza, da allora, l'obiettivo dell'Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato non è stato più quello originario, cioè accrescere le entrate tributarie dello Stato, bensì far decollare l'intera "economia dei giochi", con un "portafoglio" di azzardo gigantesco. In questi termini, effettivamente, si esprimeva la Direttiva annuale del ministro delle Finanze per l'esercizio finanziario annuale dal 2010. E dunque si spostava radicalmente lo scopo del gioco pubblico: generare non tanto "valore pubblico" per la fiscalità, quanto creare "valore aziendale", o meglio contribuire all'attesa di apprezzamento finanziario delle quotazioni: per il composito mondo dei concessionari e dei gestori delle modalità di azzardo, da un lato; per gli istituti di credito che si erano esposti finanziando, anche con "prodotti derivati" gli investitori del *betting*. Da quel mo-

²³ Le regioni in cui si gioca di più in rapporto al reddito procapite ed all'imponibile IRPEF sono, nell'ordine: Sicilia, Campania, Sardegna, Abruzzo, Puglia, Molise, Calabria, Marche, Lazio, Umbria Lombardia, Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Basilicata, Valle d'Aosta, Liguria, Toscana, Piemonte, Veneto. All'ultimo posto il Trentino.

mento si confida che possa durare all'infinito l'incremento, anno dopo anno, della spesa destinata al gioco.

Si riformava profondamente l'organizzazione dei Monopoli, e l'AAMS, da allora, è divenuta effettivamente Amministrazione Autonoma dei monopoli statali. L'autonomia diveniva amplissima, dunque non solo "gestionale", ma anche strategica, con surrettizio ingresso nel campo nei contenuti e nei valori di una politica pubblica, normalmente di pertinenza del Parlamento. Con questa concentrazione di poteri (gestione, regolazione, programmazione, strategia di mercato) si riproduceva il fenomeno paradossale che sovente si verifica quando uno Stato assume un ruolo "interventista" in economia: i profitti sono privatizzati mentre i costi sono "socializzati", cioè riversati sulla fiscalità generale²⁴. Si postulava un correlato successo finanziario per gli investitori: dal rispettabile allibratore delle scommesse, al detentore di apparecchi automatici di gioco (le "newslots" e poi anche le cosiddette "VLT") e, da ultimo, alle corporation dei casinò *online*.

Con questo sistema, dal 2003, si assisteva al costante incremento, anno dopo anno, della spesa destinata al gioco: da 17,5 miliardi del 2003 si passava a 35,4 del 2006, per arrivare a 54,4 del 2009, e a 60 miliardi per il 2010. Una corsa stupefacente, che si attestava sugli 88,5 miliardi registrati nel 2012, per diminuire di 4,3 punti nell'anno 2013 (attestandosi a 84,7 miliardi). Una traiettoria opposta a quella del procedere della Grande Crisi recessiva dell'economia. Il successo della nuova strategia sembrerebbe garantito.

Allo stesso tempo, però, il gioco pubblico si allontana necessariamente dalla *ratio* formale, cioè dall'essere uno strumento di politica fiscale: l'obiettivo di creare valore aziendale confligge con quello dell'incremento erariale; lo sviluppo dell'economia dei giochi non può andare di pari passo con la crescita delle entrate dello Stato. Questo ha comportato un continuo e netto assottigliamento della quota del consumo di gioco che può esser trattenuta dallo Stato: si passava così da un valore del 29,5% del totale del consumato nel 2004 al 16,19 (già nel 2009) per precipitare sotto i 9 punti nel 2012 e nel 2013, quando si consolida un nuovo *business* nel *business*: l'*online*, con poker, scommesse e casinò accessibili da casa con la piattaforma Internet.

Un cambiamento di senso della politica pubblica nel settore è dunque avvenuto con il formarsi di rare critiche e con la sostanziale unanimità della rappresentanza politica. Il ruolo del regolatore pubblico (attraverso l'amministrazione autonoma dei monopoli) sembra attenuare quello di presidio dei presupposti di equità delle condotte governative. L'AAMS (oggi Agenzia delle Dogane e dei Monopoli) quale ente strumentale del governo dovrebbe rappresentare il "terzo imparziale", cioè il regolatore di un equilibrio tra l'interesse di business di concessionari e l'interesse pubblico al contenimento delle patologie e alla non alterazione del paniere dei beni e dei servizi famigliari. Con un ruolo di promozione attiva, l'Amministrazione ripercorreva, esattamente come in passato l'EFIM e l'IRI, la funzione di supporto strumentale per "costruire" uno spazio di mercato. Ben difficilmente, infatti, per via "spontanea", si sarebbe dilatato, almeno nelle proporzioni del primo decennio del nuovo secolo, un mercato, a un tempo, oligopolistico e protetto. Dall'altro lato, nella percezione delle famiglie consumatrici, il mandato pubblico del *marketing* dei giochi ha influito nella composizione del paniere dei consumi, e cioè nelle decisioni quotidiane delle famiglie di come allocare il loro reddito in acquisti di beni e servizi, rilevato che il volume dei consumi degli italiani è in decrescita²⁵. È intuibile, per l'appunto, quanto risultino efficaci, nella scelta di come spendere il reddito familiare, la legittimazione e l'incoraggiamento che provengono "dall'alto", cioè dalle istituzioni di governo.

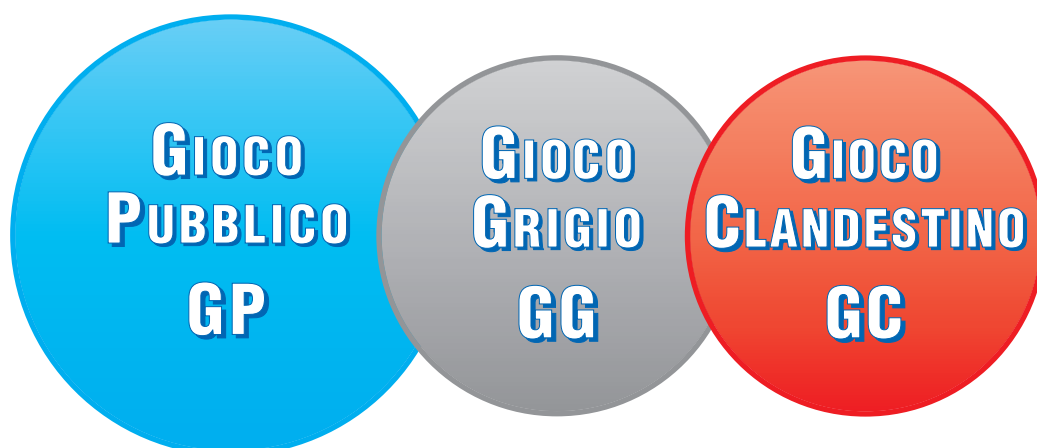
²⁴ Come si preciserà più avanti, la nozione di "costo", in tema di gioco d'azzardo, è più estesa di quella relativa alla organizzazione e alla gestione delle postazioni di gioco.

²⁵ Per un rapido calcolo: 800 miliardi di consumi circa è il budget delle spese domestiche di 60 milioni di abitanti.

IL GIOCO PUBBLICO D'AZZARDO E LA CRISI FINANZIARIA

Con l'emanazione del decreto legge 6 dicembre 2011 n. 201 ("Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici") e successiva legge di conversione, sono state introdotte alcune importanti modifiche normative, la cui *ratio* dichiarata è fronteggiare drasticamente il pericolo di fallimento finanziario dello Stato (*default*) aumentando le entrate tributarie e "tagliando" costi e spese.

Stupisce, tuttavia, la vistosa assenza di previsione, su scala macroeconomica, delle implicazioni di una delle principali forme di impiego del reddito degli italiani: il gioco d'azzardo, pervenuto a numeri che non hanno corrispettivo in nessun Paese del mondo. Se di esso si vuole peraltro disporre di un "conto" completo, è richiesta una valutazione di tutti i settori che lo compongono. Ai valori che risultano ufficialmente contabilizzati nel GIOCO PUBBLICO (GP), se ne devono sommare altri due tipi, desumibili, però, da semplici stime perché "in nero". L'universo della spesa "non registrata" si compone, da una parte, della frazione che non risulta all'amministrazione finanziaria dello Stato perché sono stati alterati fraudolentemente i meccanismi del gioco autorizzato (disconnessione-manomissione delle *slot-machine* e delle VLT, stampa e vendita di tagliandi contraffatti delle "lotterie istantanee") ed è il cosiddetto GIOCO GRIGIO (GG); dall'altra parte vi è anche un consumo di azzardo che si svolge in totale clandestinità, il GIOCO ILLEGALE, per esempio in casinò e "bische" illegali, attraverso allibratori paralleli, durante competizioni non autorizzate e collegate a scommesse, ecc..



Valutare su scala macroeconomica se vi fossero delle correlazioni tra i fattori della crisi economica, la crisi fiscale dello Stato, le principali matrici della domanda interna di beni e servizi e l'andamento effettivo dei ricavi erariali dello Stato, avrebbe certamente comportato la formulazione di un quesito essenziale: in virtù di quali condizioni e di quale struttura del settore quello dei giochi d'azzardo ha "conquistato" valori monetari così elevati?

Si sarebbero dovuti considerare, per tentare una risposta, tre fattori, tutti documentabili e misurabili:

- 1) la riduzione costante, a fronte di un consumo d'azzardo crescente, del peso percentuale delle entrate erariali, che passano – in otto anni, tra il 2004 e il 2011 – da un valore di circa 30 punti al valore di 12,4, sempre calcolato sull'ammontare lordo del "giocato";
- 2) l'abbassamento del margine specifico destinato alla cosiddetta "filiera del gioco" (composta da concessionari, gestori e pubblici esercizi), che infatti passa da un valore di 15,61 punti percentuali (nel 2006) a un valore di 11,20;
- 3) l'ampliamento eccezionale della popolazione che impiega reddito nell'azzardo e l'incremento della spesa *pro capite* (raddoppiato: da 607 Euro a 1.220).

Pur collocato, sul finire del 2011, all'interno di una ricerca di "misure urgenti" per fronteggiare il baratro dei conti pubblici, un esame dei conti principali avrebbe mostrato come, in sostanza, il modello adottato per il mercato dei giochi pubblici d'azzardo fosse incentrato sull'aumento dei valori assoluti di tutte le poste, con conseguente diminuzione dei valori relativi per le entrate tributarie e per i ricavi della "filiera".

Si sarebbe preso atto che, in effetti, per ottenere l'espansione del consumo di alea si era ricorsi all'incremento progressivo della quota "restituita" sotto forma di "premi" ai giocatori. Con una importante, capitale, differenza: la "restituzione", cioè l'ammontare delle vincite, ha via via abbandonato i criteri di proporzionalità. Ad una partecipazione "media" alla spesa, non è più corrisposta, infatti, una redistribuzione altrettanto "media". Si è giunti, così, a una concentrazione nella minoranza dei vincitori, intesi come coloro che "ricavano" dal gioco d'azzardo più di quanto (a consuntivo) vi abbiano impiegato. Per contro, si registrerà una maggioranza che (sempre a consuntivo) avrà speso più di quanto avrà ricavato, pur avendo nel corso dell'anno conosciuto un certo numero di "restituzioni". L'esperienza di vincite illusorie (perché a conti fatti il saldo è un passivo) produce l'effetto del ritorno della persona al consumo di gioco, con quantità crescenti, sia di tempo ad esso dedicato, sia con il cumulo lento e continuo di somme di denaro versato. Se esiste un "giocatore mediano", non esiste il "vincitore mediano": rilevato a fine periodo (un anno finanziario).

Tutto questo fenomeno – accuratamente documentato dalle tabelle elaborate di seguito – è sfuggito per molto tempo al commento e alla valutazione critica delle istituzioni e degli osservatori più qualificati. Ad interrompere tale "distrazione", lo scorso 5 ottobre il Senato della Repubblica ha approvato, a larghissima maggioranza, una relazione predisposta dalla Commissione Parlamentare Antimafia che contiene giudizi critici e molto severi su quanto è avvenuto in un decennio.

L'architettura del modello di economia del gioco pubblico d'azzardo non è stata deliberata rendendo chiaro il risultato che ne sarebbe derivato. Una esplicita e razionale enunciazione delle implicazioni per le politiche e gli aspetti (pur relevantissimi) di natura etico-politica non è stata compiuta e né, tantomeno, sottoposta a valutazione della pubblica opinione. Né sono stati forniti i dati consuntivi sulla declamata motivazione ufficiale della deliberata crescita dell'economia dell'azzardo: alimentare la fiscalità pubblica, o contenerne la crisi.

Alla prova dei numeri, essi smentiscono le valutazioni approssimative così frequentemente (e ufficialmente) ripetute, poiché i dati mostrano come al crescere degli *outcome* (risultati del con-

sumo di azzardo), corrisponde il decrescere degli *income* (benefici attesi per la fiscalità). Più “risultati”, meno “redditi”: applicando la “legge di Pareto²⁶” all’economia dell’alea, si può affermare che, affinché cresca di un punto, di un solo punto, l’introito dello stato (*income*), è necessario che il volume del consumo (*outcome*) lieviti di 100. Perché ci siano quantità da ridistribuire (suddivise in poche grandi vincite e in molte piccole “restituzioni”), occorre l’estensione costante della popolazione “arruolata” al gioco d’azzardo. Tale coinvolgimento è possibile se si interpolano le “curve” del giocare con ripetuti punti di “restituzione” nell’arco dell’esperienza di gioco. Per dirla in breve: solo se chi gioca potrà, di tanto in tanto, interrompere la sequenza di frustrazioni (da perdita di denaro) con esperienze di “restituzione”, egli continuerà nella *escalation*, impiegando quote crescenti del suo reddito.

È un paradigma che le stesse autorità amministrative dichiararono a suo tempo:

“V’è da notare che più delle tradizionali, le lotterie istantanee necessitano (...) premi più diffusi anche se di minore entità. In effetti la migliore spinta all’acquisto è data dalla frequenza delle vincite e dall’osservazione che di tale frequenza hanno i giocatori” (“Relazione sullo svolgimento delle lotterie nazionali” – Anni 1996-1998 – presentata dal Ministro delle Finanze al Parlamento, ex art. 7 della legge 26 marzo 1990, n. 62).

Il paradigma è del tutto chiaro: per espandere il mercato è necessario creare un abbaglio cognitivo (si vince facile, si vince spesso, si vince subito) e questo “metodo” vale sia per le “lotterie istantanee” (Gratta e Vinci), che per gli altri giochi a bassa soglia (*slot-machine*, di prima e seconda ondata, scommesse) e per i giochi *on line* (*poker*, casinò, altre scommesse).

Come si produce l’aumento dell’azzardo

Dal modello prescelto per l’economia del gioco pubblico d’azzardo derivano le conseguenze che un commento alla seguente Tabella chiarirà: inflazione della spesa, decrescita relativa dei ricavi per lo Stato e per la “filiera” degli operatori dell’azzardo.

Tabella n. 1 - Il conto aggregato dell’economia del Gioco pubblico d’azzardo

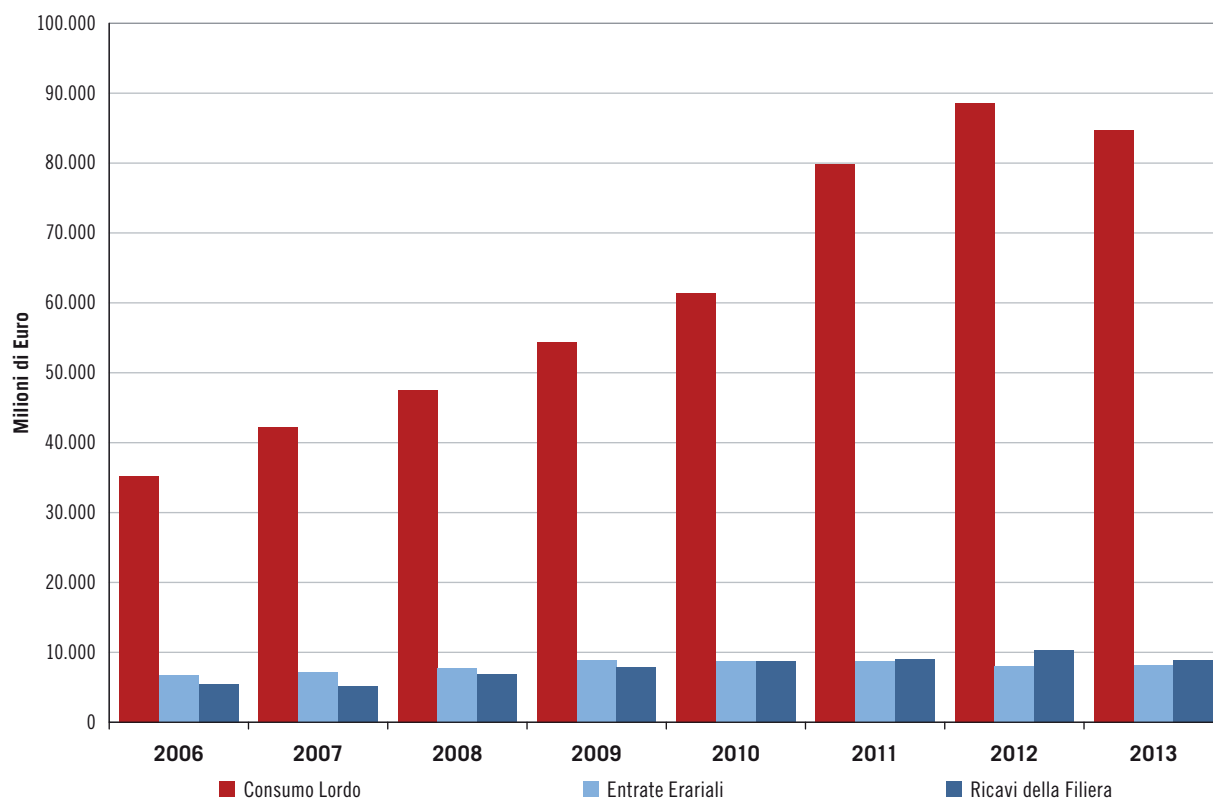
Anno	Consumo lordo (*) (milioni di €)	Entrate erariali	Ricavi della “Filiera” (**)	% Erario	% Filiera	Spesa pro capite (€)
2006	35.243	6.718	5.500	19,06	15,61	607,64
2007	42.193	7.195	5.100	17,05	12,09	721,25
2008	47.554	7.746	6.800	16,29	14,30	809,43
2009	54.410	8.809	7.798	16,19	14,70	922,20
2010	61.433	8.730	8.699	14,21	14,16	1.024,15
2011	79.897	8.653	8.948	10,83	11,20	1.220,61
2012	88.572	8.037	10.266	9,07	11,59	1.476,18
2013	84.728	8.179	8.912	9,65	10,52	1.412,13

(*) Volume complessivo di denaro immesso nel circuito del gioco nelle varie modalità.

(**) Per “filiera” s’intende l’insieme dei soggetti da remunerarsi: gestori, pubblici esercenti, concessionari. Il valore assoluto e quello relativo agli anni 2012 e 2013 sono ricavati per differenza da quanto pubblicato dall’Agenzia Dogane e Monopoli nel Rapporto “Organizzazione Attività Statistica 2013”, giugno 2014, pag. 100.

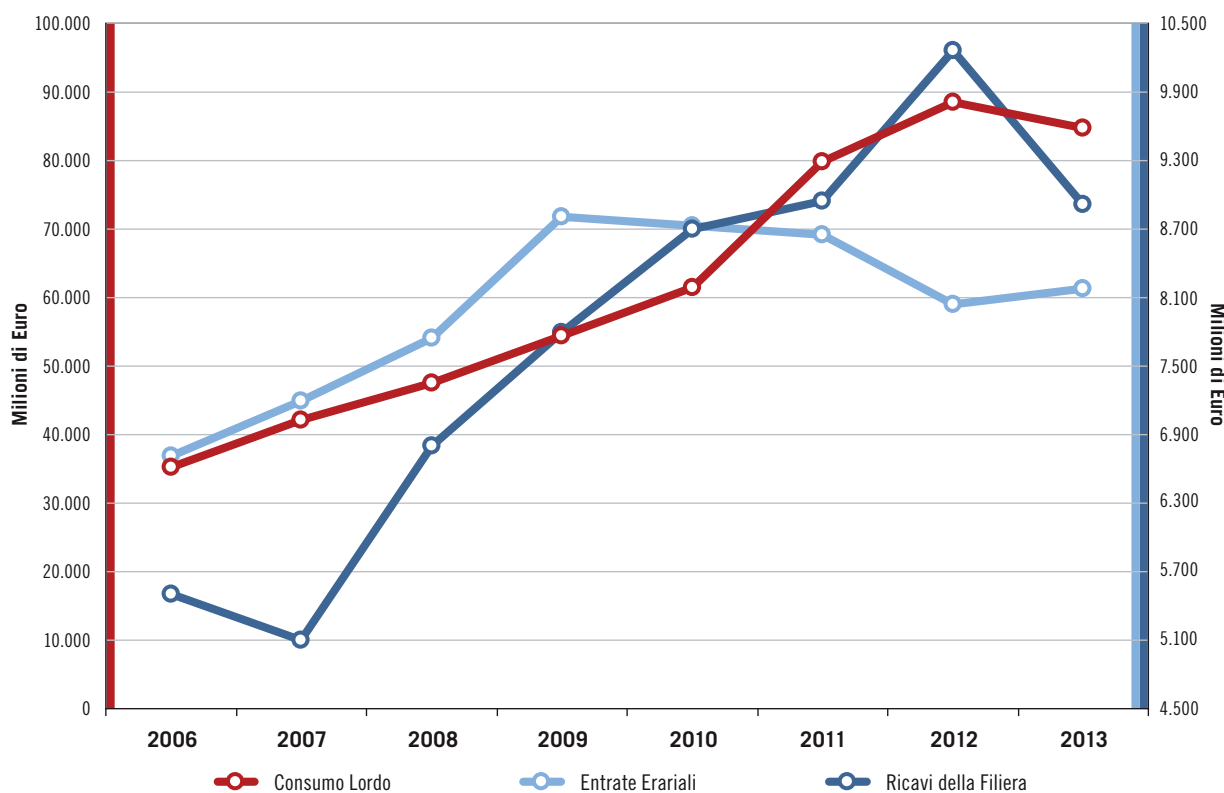
²⁶ *Legge di Pareto*: le rendite si ripartiscono secondo una legge matematica decrescente ad andamento esponenziale. A mano a mano che si considerano livelli di reddito sempre più alti, il numero dei percettori e le quote unitarie diminuiscono. Dalle teorie di Wilfredo Pareto, Parigi 1848 – Céligny 1923, ingegnere, economista e sociologo.

Figura n. 1 - Andamento del Gioco pubblico d'azzardo: consumo, entrate erariali, ricavi della filiera



Procedono, dunque, in direzione opposta al senso comune i dati, soprattutto quelli relativi all'ultimo triennio, del volume di consumo di azzardo registrato in Italia. Contro gli schemi cognitivi con i quali ci si aiuta nel formare le opinioni, nel comunicare con il prossimo, nelle mille piccole-grandi decisioni pratiche della vita quotidiana.

Figura n. 1a - Andamento del Gioco pubblico d'azzardo: consumo, entrate erariali, ricavi della filiera

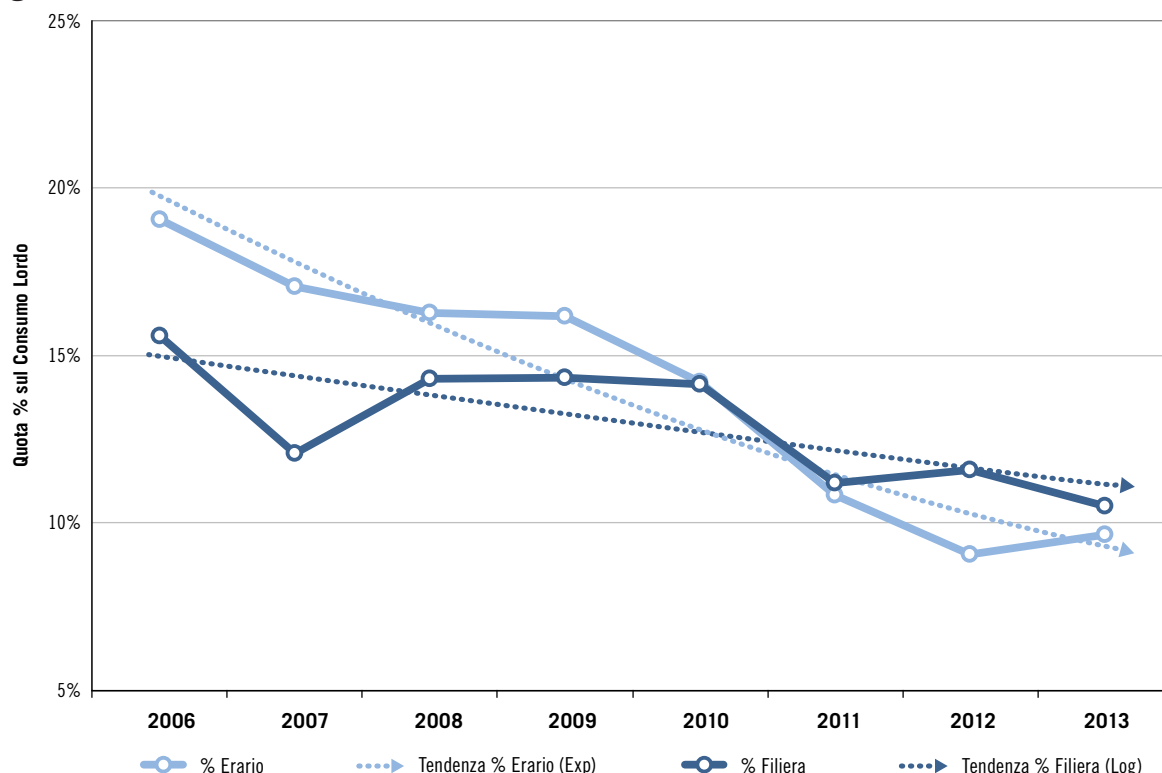


Sono oggetto specifico di riflessione, infatti, le ragioni per cui, nonostante si registri nel 2012 un versamento degli italiani alla “megamacchina²⁷” dell’azzardo di 27 miliardi *in più* del volume del 2010, nelle casse dello Stato le entrate siano risultate di ben 700 milioni *in meno*.

Appunto, 25 Euro in meno ogni 100 Euro del consumo incrementale di alea.

La controprova di ciò si rintraccia nel precipitare del saggio (il rapporto percentuale) tra la spesa giocata e la somma incassata dall’erario: da 14,2 punti nell’anno 2010, a poco meno di 11 nell’anno successivo, per poi precipitare a circa 9 nel 2012.

Figura n. 2 - Andamento delle entrate erariali e dei ricavi della filiera (% consumo)



Si può, in conclusione, quasi formulare una legge, con un asciutto paradigma che finora ha ricevuto conferma dalle evidenze empiriche.

Eccone la *Proposizione*:

“Caduta tendenziale del saggio di margine sui giochi: per lo Stato e per i concessionari. Salita esponenziale delle esternalità negative (*madness*) per l’economia dei beni e dei servizi, per l’economia del *welfare* e per i redditi privati”.

Spiegazione:

“Per mantenere i volumi raggiunti delle entrate erariali (anno di picco il 2009) e dei profitti lordi della “filiera” (punta massima nel 2011), è necessario ridurre progressivamente il rapporto percentuale di entrambi con la spesa per consumo.

Il conseguimento delle somme assolute registrate (da Stato e “filiera”) richiede di abbassare i vantaggi “relativi” della spesa per consumo che è incamerata dall’amministrazione finanziaria e dal comparto (cioè dalla “filiera” composta di concessionari, gestori, pubblici esercizi).

Gli italiani devono giocare sempre più numerosi e sempre di più perché sia possibile conservare le quantità assolute dei due fattori (denari allo Stato e denari alla “filiera” dell’azzardo)”.

²⁷ Megamacchina, nel senso precisato da L. Gallino nell’opera citata, come una grande organizzazione gerarchica finalizzata alla “estrazione” di valore in luogo di “produzione” di valore.

Corollari:

1. L'invarianza delle entrate erariali e del *business* della filiera postula di conservare un'elevata propensione al gioco d'azzardo degli italiani, sempre in aumento
2. Il sistema è obbligato a poggiare sulla diffusione della dipendenza di massa da Gioco d'azzardo patologico.
- 3- Gli investitori privati procedono a una rincorsa finanziaria con debiti concatenati e richiedendo la collocazione di altri strumenti finanziari, quali i derivati, il valore dei quali “deriva” dai prezzi di attività scambiate, in questo caso la raccolta e lo svolgimento di attività di gioco d'azzardo. L'ancoraggio di tali strumenti è al debito e alle proiezioni di futuri rendimenti dei giochi. L'offerta si indirizza sia a operatori istituzionali, sia a risparmiatori privati.
4. Il sistema trasferisce sequenzialmente le perdite sulle posizioni situate in basso nella cosiddetta “filiera”, cioè i gestori che hanno incautamente investito.

Commento

In altri termini, Stato e concessionari sono costretti ad incrementare l'induzione a impiegare denaro per l'alea per mezzo del continuo effetto di rinforzo della dipendenza da gioco che si ottiene con la ripetitività delle sequenze (una “batteria” di Gratta e Vinci, centinaia di reimmissioni di monete nella *slot-machine*, molte ore da trascorrere davanti a un terminale, getto continuo di microscommesse su eventi e così via). Infatti, se il ritmo diminuisse, si avrebbe una regressione delle somme e, di conseguenza, un effetto domino: sulle entrate dello Stato e sui volumi introitati dalla filiera.

Ma tutto questo comporta un gioco al rialzo della stessa “filiera”: più debiti (per anticipazioni, fidejussioni, strumentazione e sedi) e sequenza di ricorso al rifinanziamento dell'esposizione con le banche (per esempio con l'emissione di *bond* o derivati). Tutti “prodotti” finanziari ad alto rischio, perché dopo ogni “stop”, che si potrebbe verificare, costerebbe più salato passare al “go”. E così proseguendo, con l'assottigliare i margini di reddito e aumentare il volume (assoluto e relativo) degli oneri finanziari.

Per l'insieme di queste ragioni, appare ragionevole l'adozione di misure tempestive di contenimento del mercato del gioco d'azzardo.

Il prospetto dei giochi e le asimmetrie del gettito

Quel che risalta dai dati aggregati delle principali voci dell'economia dell'alea, è il proseguire, molto veloce, della discesa delle entrate erariali della “macchina” dei giochi. Il consumo – all'opposto – s'incrementa costantemente (almeno fino al 2012). Uno *spread* “all'inverso” riguarda la quota riservata allo Stato, che scende nettamente sotto la soglia critica del 10%, con una evidente asimmetria: i concessionari e lo Stato devono “restituire” una percentuale maggiore delle somme raccolte agli scommettitori, poiché è necessario per aumentare il volume lordo del giocatore, compensando, con l'incremento delle quantità assolute, la discesa dei rendimenti effettivi. Dal 2011 questa insensata compensazione non funziona più e così, a margini relativi decrescenti, corrispondono ricavi erariali assoluti inferiori. È persino possibile che in un biennio (2011-2012) mancheranno all'appello almeno 1,5 miliardi di Euro. E questo è già un occulto, ambiguo e oscuro ai contribuenti, finanziamento dello Stato alla macchina del gioco.

Per comprendere meglio questa tendenza, si osservi il prospetto dei dati nel quale si confrontano due insiemi di gioco pubblico d'azzardo: il primo è costituito da quelle forme dove lo Stato

registra un margine superiore a quello del “sistema gioco” (concessionari, gestori ecc.); il secondo insieme è quello delle modalità dove il pubblico “ricava” meno che il privato.

Tabella n. 2 - Asimmetrie in attivo e in passivo del gettito per lo Stato - Anno 2011 (*)

Giochi con asimmetria <i>in attivo</i>	Payout %	Filiera %	Erario %	Consumo lordo (mln. di €)
<i>New Slot</i>	75,0	12,4	12,60	32.400
Lotterie	71,6	11,9	16,5	10.200
Lotto	57,9	15,1	27,0	6.800
Super Enalotto + <i>Win for Life</i>	43,6	11,7	44,7	2.400
Totale				51.800

Giochi con asimmetria <i>in passivo</i> (**)	Payout %	Filiera %	Erario %	Consumo lordo (mln. di €)
VLT	90	9,0	2,0	12.500
Bingo	70,0	18,0	11,0	1.900
Gioco a base ippica	71,5	11,2	4,8	5.300
Gioco a base sportiva	80,0	15,4	4,6	
<i>Skill Games</i>	88,0	9,0	3,0	6.200
<i>Poker Cash</i> e <i>Casino online</i>	97,0	2,40	0,6	2.300
Totale				28.200

Note per la lettura della tabella

(*) È stato scelto questo anno per le difficoltà di reperimento di dati per gli anni successivi che fossero disaggregati secondo la completa articolazione dei giochi. Ancora infatti, alla data di dicembre 2013, erano questi ultimi i dati disponibili, riferibili ad un anno completo e riguardanti la ripartizione della quota trattenuta del denaro raccolto nel complesso dei giochi pubblici.

(**) Nella seconda metà del 2011 si è modificato il saggio di prelievo sulle VLT e si è prevista una tassazione aggiuntiva sulle vincite unitarie over 500 Euro di tutti i giochi. Il valore del totale di riga, di conseguenza, è “arrotondato” (anche se di poco), poiché non è disponibile il dato esatto sulla variazione marginale del pay out di tale offerta di azzardo. Senza quel valore è ovvio che non si può correggere il dato e quindi allinearli alla perfezione. Il dettaglio, tuttavia, è irrilevante se non per la minima inflazione. Anche sul Bingo non è disponibile il dato attinente le vincite superiori a 500 Euro, e così negli arrotondamenti dei decimali occorre un punto per arrivare a 100. Venendo ai “giochi a base ippica”, è reso pubblico solo il dato aggregato a quello dei giochi “a base sportiva” generica (che sono gravati da diverso prelievo). Appare comunque confermata l’asimmetria “in passivo” delle quote trattenute.

Limitatamente alle sole VLT si precisa che nel 2009 il PREU (Prelievo Erariale Unico) è stato fissato al 2%; a decorrere dal 1 gennaio 2012 si è applicato un prelievo del 4% sull’ammontare delle somme giocate e una addizionale pari al 6% sulla parte della vincita (della singola giocata) eccedente i 500 Euro; dal 1 gennaio 2013 la quota del PREU è divenuta di cinque punti percentuali.

Tabella n. 3 – Consumo lordo di gioco *pro capite* nelle province (con esclusione delle modalità *on line* - pari al 20% del totale 2012)

2007			2010			2011			2012		
Rk	Provincia	Consumo	Rk	Provincia	Consumo	Rk	Provincia	Consumo	Rk	Provincia	Consumo
1	Pavia	1.417	1	Pavia	2.125	1	Pavia	2.892	1	Pavia	2.954
2	Savona	1.174	2	Como	1.504	2	Como	1.884	2	Como	1.924
3	Rimini	992	3	Rimini	1.490	3	Teramo	1.858	3	Teramo	1.898
4	Teramo	968	4	Teramo	1.425	4	Rimini	1.834	4	Rimini	1.873
5	Como	952	5	Savona	1.402	5	Savona	1.701	5	Savona	1.737
6	Latina	941	6	Latina	1.358	6	Latina	1.633	6	Latina	1.668
7	Pescara	941	7	Terni	1.319	7	Reggio Emilia	1.576	7	Reggio Emilia	1.610
8	Verbano-Cusio-Ossola	901	8	Pescara	1.307	8	Terni	1.561	8	Terni	1.594
9	Frosinone	894	9	Reggio Emilia	1.276	9	Pescara	1.536	9	Pescara	1.569
10	Milano	875	10	Frosinone	1.238	10	Bergamo	1.535	10	Bergamo	1.568
11	Modena	844	11	Bergamo	1.238	11	Modena	1.508	11	Modena	1.540
12	Roma	839	12	Milano	1.235	12	Frosinone	1.498	12	Frosinone	1.530
13	Livorno	836	13	Modena	1.224	13	Milano	1.497	13	Milano	1.529
14	Bergamo	834	14	Parma	1.207	14	Parma	1.481	14	Parma	1.513
15	Ascoli Piceno	832	15	Massa Carrara	1.189	15	Varese	1.446	15	Varese	1.477
16	Massa Carrara	829	16	Sassari	1.172	16	Massa Carrara	1.435	16	Massa Carrara	1.466
17	Sassari	823	17	Varese	1.161	17	Pesaro	1.431	17	Pesaro	1.462
18	Reggio Emilia	804	18	Roma	1.160	18	Lucca	1.407	18	Lucca	1.437
19	Varese	803	19	Verbano-Cusio-Ossola	1.159	19	Lecco	1.398	19	Lecco	1.428
20	Terni	796	20	Lucca	1.155	20	Sassari	1.396	20	Sassari	1.426
21	Lucca	792	21	Lodi	1.147	21	Lodi	1.394	21	Lodi	1.424
22	L'Aquila	780	22	Pesaro	1.145	22	Verbano-Cusio-Ossola	1.363	22	Verbano-Cusio-Ossola	1.392
23	Caserta	773	23	Lecco	1.132	23	Livorno	1.360	23	Livorno	1.389
24	Napoli	773	24	L'Aquila	1.128	24	Roma	1.357	24	Roma	1.386
25	Pistoia	767	25	Livorno	1.127	25	Aosta	1.330	25	Aosta	1.358
26	Parma	767	26	Ascoli Piceno	1.114	26	L'Aquila	1.327	26	L'Aquila	1.355
27	Brescia	764	27	Sondrio	1.078	27	Sondrio	1.302	27	Sondrio	1.330
28	Lodi	764	28	Aosta	1.078	28	Mantova	1.275	28	Mantova	1.302
29	Brindisi	761	29	Caserta	1.053	29	Bologna	1.268	29	Bologna	1.295

Segue - Tabella n. 3

2007			2010			2011			2012		
<i>Rk</i>	Provincia	Consumo	<i>Rk</i>	Provincia	Consumo	<i>Rk</i>	Provincia	Consumo	<i>Rk</i>	Provincia	Consumo
30	Alessandria	753	30	Bologna	1.053	30	Gorizia	1.267	30	Gorizia	1.294
31	Bologna	753	31	Forlì Cesena	1.047	31	Trento	1.260	31	Trento	1.287
32	Lecco	750	32	Chieti	1.034	32	Forlì-Cesena	1.254	32	Forlì-Cesena	1.281
33	Pesaro-Urbino	736	33	Gorizia	1.031	33	Chieti	1.251	33	Chieti	1.278
34	Chieti	728	34	Alessandria	1.030	34	Alessandria	1.250	34	Alessandria	1.277
35	Genova	728	35	Mantova	1.030	35	Venezia	1.250	35	Venezia	1.277
36	Forlì-Cesena	725	36	Pistoia	1.026	36	Genova	1.244	36	Genova	1.271
37	Palermo	723	37	Venezia	1.022	37	Caserta	1.233	37	Caserta	1.259
38	Macerata	721	38	Genova	1.016	38	Isernia	1.233	38	Isernia	1.259
39	Aosta	714	39	Isernia	1.011	39	Cremona	1.225	39	Cremona	1.251
40	Venezia	712	40	Trento	1.011	40	Ancona	1.207	40	Ancona	1.233
41	La Spezia	710	41	Cremona	1.008	41	Pistoia	1.202	41	Pistoia	1.228
42	Cremona	709	42	La Spezia	996	42	La Spezia	1.194	42	La Spezia	1.220
43	Taranto	705	43	Ancona	982	43	Ferrara	1.175	43	Ferrara	1.200
44	Benevento	698	44	Ferrara	977	44	Perugia	1.173	44	Perugia	1.198
45	Sondrio	695	45	Macerata	967	45	Macerata	1.146	45	Macerata	1.170
46	Ferrara	692	46	Prato	961	46	Benevento	1.145	46	Benevento	1.169
47	Gorizia	687	47	Perugia	960	47	Arezzo	1.144	47	Arezzo	1.168
48	Isernia	680	48	Benevento	946	48	Prato	1.139	48	Prato	1.163
49	Matera	675	49	Arezzo	945	49	Torino	1.131	49	Torino	1.155
50	Mantova	674	50	Napoli	939	50	Novara	1.127	50	Novara	1.151
51	Ancona	673	51	Novara	933	51	Brescia	1.120	51	Brescia	1.144
52	Prato	664	52	Brescia	930	52	Belluno	1.118	52	Belluno	1.142
53	Bari	657	53	Brindisi	929	53	Napoli	1.103	53	Napoli	1.127
54	Salerno	655	54	Torino	926	54	Ravenna	1.102	54	Ravenna	1.126
55	Grosseto	655	55	Ravenna	922	55	Matera	1.095	55	Matera	1.118
56	Firenze	648	56	Taranto	914	56	Cagliari	1.094	56	Cagliari	1.117
57	Arezzo	647	57	Matera	914	57	Asti	1.090	57	Asti	1.113
58	Novara	645	58	Salerno	906	58	Campobasso	1.080	58	Campobasso	1.103
59	Ravenna	644	59	Cagliari	900	59	Vercelli	1.074	59	Vercelli	1.097

Segue - Tabella n. 3

2007			2010			2011			2012		
Rk	Provincia	Consumo	Rk	Provincia	Consumo	Rk	Provincia	Consumo	Rk	Provincia	Consumo
60	Piacenza	642	60	Belluno	898	60	Piacenza	1.073	60	Piacenza	1.096
61	Perugia	639	61	Piacenza	893	61	Salerno	1.071	61	Salerno	1.094
62	Torino	639	62	Asti	891	62	Firenze	1.067	62	Firenze	1.090
63	Trento	637	63	Firenze	888	63	Brindisi	1.066	63	Brindisi	1.089
64	Campobasso	634	64	Bari	882	64	Treviso	1.063	64	Treviso	1.086
65	Imperia	630	65	Campobasso	880	65	Udine	1.055	65	Udine	1.078
66	Messina	621	66	Imperia	876	66	Taranto	1.044	66	Taranto	1.066
67	Cagliari	615	67	Palermo	871	67	Imperia	1.037	67	Imperia	1.059
68	Asti	604	68	Vercelli	870	68	Bolzano	1.023	68	Bolzano	1.045
69	Vercelli	603	69	Udine	866	69	Pordenone	1.020	69	Pordenone	1.042
70	Belluno	595	70	Treviso	860	70	Verona	1.007	70	Verona	1.029
71	Trieste	595	71	Verona	839	71	Bari	1.001	71	Bari	1.022
72	Ragusa	579	72	Pordenone	838	72	Grosseto	984	72	Grosseto	1.005
73	Pisa	576	73	Grosseto	833	73	Palermo	976	73	Palermo	997
74	Trapani	575	74	Bolzano	833	74	Rieti	973	74	Rieti	994
75	Udine	571	75	Trieste	816	75	Siena	969	75	Siena	990
76	Treviso	570	76	Rieti	811	76	Trieste	949	76	Trieste	969
77	Cuneo	565	77	Siena	807	77	Vicenza	922	77	Vicenza	942
78	Verona	563	78	Vicenza	758	78	Rovigo	891	78	Rovigo	910
79	Siena	555	79	Messina	755	79	Cuneo	885	79	Cuneo	904
80	Rieti	551	80	Ragusa	742	80	Padova	870	80	Padova	889
81	Bolzano	550	81	Viterbo	739	81	Viterbo	851	81	Viterbo	869
82	Lecce	548	82	Trapani	737	82	Pisa	849	82	Pisa	867
83	Pordenone	545	83	Rovigo	737	83	Avellino	846	83	Avellino	864
84	Siracusa	538	84	Pisa	728	84	Ragusa	839	84	Ragusa	857
85	Oristano	533	85	Cuneo	725	85	Oristano	838	85	Oristano	856
86	Catania	525	86	Avellino	718	86	Lecce	830	86	Lecce	848
87	Viterbo	523	87	Lecce	717	87	Messina	829	87	Messina	847
88	Rovigo	521	88	Padova	709	88	Trapani	824	88	Trapani	842
89	Foggia	506	89	Oristano	706	89	Reggio Calabria	818	89	Reggio Calabria	835

Segue - Tabella n. 3

2007			2010			2011			2012		
Rk	Provincia	Consumo	Rk	Provincia	Consumo	Rk	Provincia	Consumo	Rk	Provincia	Consumo
90	Vicenza	505	90	Reggio Calabria	703	90	Catanzaro	792	90	Catanzaro	809
91	Avellino	500	91	Catanzaro	693	91	Biella	791	91	Biella	808
92	Reggio Calabria	490	92	Foggia	679	92	Ascoli Piceno	788	92	Ascoli Piceno	805
93	Catanzaro	484	93	Siracusa	667	93	Siracusa	772	93	Siracusa	788
94	Padova	483	94	Catania	654	94	Nuoro	768	94	Nuoro	784
95	Nuoro	472	95	Nuoro	651	95	Foggia	762	95	Foggia	778
96	Agrigento	469	96	Biella	648	96	Catania	751	96	Catania	767
97	Caltanissetta	466	97	Vibo Valentia	622	97	Vibo Valentia	722	97	Vibo Valentia	737
98	Biella	451	98	Agrigento	592	98	Cosenza	672	98	Cosenza	686
99	Vibo Valentia	450	99	Caltanissetta	589	99	Caltanissetta	668	99	Caltanissetta	682
100	Cosenza	424	100	Cosenza	579	100	Agrigento	666	100	Agrigento	680
101	Potenza	359	101	Potenza	508	101	Potenza	579	101	Potenza	591
102	Enna	331	102	Crotone	468	102	Crotone	557	102	Crotone	569
103	Crotone	330	103	Enna	436	103	Enna	481	103	Enna	491
Italia		709	Italia		979	Italia		1.170	Italia		1.320

Tabella n. 4 – Andamento del consumo *pro capite* di gioco d'azzardo registrato nelle province del Lazio

2007			2010			2011			2012			Variazioni 2007-2012		
Rk	Provincia	Consumo	Rk	Provincia	Consumo	Rk	Provincia	Consumo	Rk	Provincia	Consumo	Provincia	%	
9	Frosinone	894	10	Frosinone	1.238	12	Frosinone	1.498	12	Frosinone	1.530	Frosinone	71,1	
6	Latina	941	6	Latina	1.358	6	Latina	1.633	6	Latina	1.668	Latina	77,3	
80	Rieti	551	76	Rieti	811	74	Rieti	973	74	Rieti	994	Rieti	80,4	
12	Roma	839	18	Roma	1.160	24	Roma	1.357	24	Roma	1.386	Roma	65,2	
87	Viterbo	523	81	Viterbo	739	81	Viterbo	851	81	Viterbo	869	Viterbo	66,2	

PARTE SECONDA

SCENARI SOCIOECONOMICI E FENOMENI CORRELATI. UN APPROFONDIMENTO SU ROMA E IL LAZIO

- Economia del gioco pubblico d'azzardo. Gli effetti su scala macro nella congiuntura di crisi di produzione, consumo e conto finanziario
- Alcuni effetti sulla domanda di credito illegale
- Ponderare l'esposizione alla vulnerabilità da gioco d'azzardo e confrontare i territori regionali, comunali

L'IMPEGNO DELLA “RISORSA” TEMPO DI VITA. IL TEMPO SOCIALE DEL GIOCO

- L'esposizione al gioco nelle province italiane. Tabelle

LA DISTRIBUZIONE DEL GIOCO D'AZZARDO NEL TERRITORIO DI ROMA CAPITALE

SCENARI SOCIOECONOMICI E FENOMENI CORRELATI.

UN APPROFONDIMENTO SU ROMA E IL LAZIO

Economia del gioco pubblico d'azzardo. Gli effetti su scala macro nella congiuntura di crisi di produzione, consumo e conto finanziario

La semplice osservazione dei volumi del consumo di gioco, e della loro remuneratività, sia per i diretti protagonisti del comparto, sia del pubblico erario, induce a esaminare gli effetti sulla generale crisi che impegna l'Italia, ormai al giro di boa di un quinquennio. In altri termini, da un approfondimento del tema si può reperire una chiave per comprendere taluni tratti dell'Italia che ristagna – da ben sette anni – senza che ancora sia delineata una meta, un prospetto di politica economica, ritenuto adeguato dai principali rappresentanti delle imprese. Stupisce, peraltro, la scarsità di approfondimenti da parte delle scuole economiche e giuridiche italiane, pur di fronte a “numeri” imponenti, nel conto finanziario nazionale. Di fronte a un mercato che assorbe circa il 12% del volume complessivo dei consumi privati italiani, è paradossale tale scarsità di contributi.

La Tabella precedente espone il dato della quota di reddito procapite impiegato nelle province del Lazio per consumo di gioco d'azzardo. I valori appaiono altamente significativi, sia per ponderare l'esposizione all'indebitamento patologico e al rischio di usura²⁸, sia per valutare le conseguenze dell'economia dell'alea sulle *performance* di sviluppo del territorio, sull'esposizione al rischio criminalità (rischio diretto, come reati specifici, e rischio indiretto, come attività illegali indotte), sulla “sostenibilità sociale”, vale a dire sull'efficacia delle misure di welfare.

In una visione sistemica – vale a dire “congruente” con il *prospect* di una Grande Crisi – acquista ben poco senso una visione “a canne d'organo”, che inquadra in termini di separatezza la condizione delle famiglie (consumatrici e produttrici), i dilemmi del trattamento della spesa per sicurezza sociale, la crisi fiscale dello Stato, la sostenibilità del conto dei comparti finanziario e creditizio, le linee di rilancio della produzione reale di beni e di servizi destinati alla vendita, il valore di legalità disponibile nei territori del Paese. Il tutto, nella comune ricerca di “Come uscire dalla crisi”, per citare l'economista di riferimento (J. M. Keynes) dell'unico esempio, nel Novecento, di superamento “pacifico” della Grande Depressione del 1929.

L'economia e i *business* collegati al gioco d'azzardo, compongono – in tutta evidenza – un tema che quindi non è destinato a farsi confinare in prospettive “di settore”, essendo necessario – per

²⁸ Per un progetto interpretativo generale e per dati analitici puntuali, si rimanda a Camera di Commercio di Roma, *Indebitamento patologico e credito illegale nella crisi attuale. Dimensioni del rischio e prospettive per imprese e famiglie produttrici* (a cura di M. Fiasco), Roma, Luglio 2013. Il Rapporto, dopo una discussione in un *Expert Meeting* del Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF, 17 luglio 2013) è stato utilizzato anche per definire dei parametri per interpretare i fabbisogni locali di applicazione dell'articolo 15 della legge n. 108 del 1996 (Fondo di prevenzione dell'usura) nelle province italiane. Già l'edizione precedente della ricerca (novembre 2011) era stata oggetto di analoga valutazione e apprezzamento.

Link: http://www.rm.camcom.it/pagina898_indebitamento-patologico-e-credito-illegale-nella-crisi-attuale.html

le ipotesi scientifiche sottese a questa ricerca – misurare quanto l'esposizione dei territori provinciali (con ulteriore approfondimento sui casi di Roma e del Lazio) si riverberi sull'economia.

Il grado della propensione all'impiego in alea del denaro destinato ai consumi privati, induce a valutarne gli effetti sia macroeconomici, sia microeconomici. Le tabella 3 e 4, a tale proposito, comparano i dati dell'incidenza procapite. Successive tavole riguarderanno l'incidenza sui territori, sempre provinciali, per quindi scendere a disaggregazioni via via più dettagliate: il Lazio, le sue province ed il Comune di Roma.

Vale la pena di ribadire che la “questione” dell'azzardo era del tutto marginale (per variabili quantitative) in Italia fino agli inizi degli anni Novanta, quando il relativo consumo era pari a circa un decimo di quello registrato recentemente (intero anno 2012).

La veloce dilatazione del settore, del resto, non è stata preceduta da un attento *Gambling impact and behaviour study*, a corredo di una valutazione *ex ante*. Nei Paesi di cultura anglosassone, al contrario, è sia una metodologia previsionale, che un vincolo istituzionale per le amministrazioni pubbliche, da ottemperare a monte della decisione di inaugurare una struttura privata di gioco.

Dall'attenta ricognizione della letteratura statunitense e australiana, per esempio, emerge l'importanza che è riconosciuta da quelle autorità governative, anche ai fini della quantificazione del livello di imposizione fiscale, che, dunque, è applicata proprio a compensazione dei costi sociali riversati dal *gambling* sulle amministrazioni²⁹.

L'importanza che avrebbe questo “adempimento” preliminare si può in breve così riassumere, considerando come il gioco d'azzardo impatti pesantemente:

- a) sulla spesa per misure di *welfare* (sostegno ai redditi familiari, reddito di ultima istanza, interventi sulla povertà relativa) e ancor più sulle politiche di riforma della spesa sociale che si richiedono per ridurre il deficit pubblico;
- b) sulla necessità di selezionare le scelte di investimento e di impiego delle risorse in ragione della sostenibilità del rischio;
- c) sulle misure di una politica economica che si proponga di sostenere la crescita del PIL, compiendo scelte che incoraggino la domanda e ne modifichino la composizione: attraverso un “paniere” di beni servizi privati selezionato in funzione sia dell'espansione del ciclo e sia della tenuta dei conti pubblici;
- d) sulla politica fiscale e tributaria, laddove debba rendere compatibile con il principio costituzionale della progressività del prelievo sui redditi la manovra per conseguire un effettivo *stock* delle entrate erariali e una continuità dei relativi flussi;
- e) sull'esposizione del sistema bancario verso un meccanismo finanziario contiguo a una nuova, pericolosissima, bolla speculativa, creata sui derivati dell'indebitamento della filiera dell'alea.

²⁹ In tali Paesi sono ben istituzionalizzate le responsabilità di monitoraggio e valutazione delle ricadute del gioco nelle varie sfere sociali ed economiche. Alcuni esempi (tra i moltissimi): nello Stato dell'Ontario, Canada, per esempio l'Inter-Provincial Consortium for the Development of Methodology to Assess the Social and Economic Impact of Gambling, pubblica periodicamente *The Socio-Economic Impact of Gambling Framework*; nel Regno Unito di Gran Bretagna ogni anno è diffuso il rapporto *The Gambling Commission regulates gambling in the public interest*; negli USA, a Washington è in funzione la National Gambling Impact Study Commission.

Un testo di riferimento (anche qui, nell'abbondante letteratura) è quello di E.L. Grinols, D.B. Mustard, *Business profitability vs. social profitability: Evaluating the social contribution of Industries with externalities and the case of the casino industry*. In “Managerial and Decision Economics”, n. 22, 2001.

Sulla connessione gioco e criminalità, un testo di riferimento è S. Hakim, J. Friedman, *The Effects of Casino Gambling in Atlantic City on Crime*, “Casino Gaming”, May 1987.

In Australia si può esaminare, quale esempio di procedura standard obbligatoria, l'ultimo rapporto nello Stato di Victoria *Counting the Cost: Inquiry into the Costs of Problem Gambling, final report*, Department of Treasury and Finance, Victorian Competition and Efficiency Commission 2012, December. Anche con riferimento al rapporto costi e benefici dell'offerta di welfare pubblico, la valutazione è analitica e completa, come per esempio in *A Study of Homelessness and Gambling in the Northern Rivers Region, New South Wales, Australia The Perspectives of People Experiencing Homelessness and Gambling, and the Service Providers Supporting Them*, Louise Holdsworth and Margaret Tiyce, June 2012 Final Report.

Per l'Italia, si segnala la pionieristica ricerca M. Fiasco, *Dell'inflazione del gioco d'azzardo. Possibili scenari*, Roma -Bari 2000 e, sempre dello stesso autore, *Il gioco d'azzardo di massa nella crisi economico-sociale italiana. Casinò capitalism vs new deal*, Arezzo 2010; il capitolo sull'Italia in AAVV, *Problem Gambling in Europe, Springer Challenges, Prevention, and Interventions*, Springer, NY, 2009; la *Relazione tecnica* presentata, su richiesta, dalla Commissione bicamerale Antimafia, febbraio 2011, pubblicata nel trimestrale “Itaca”, 2011.

La letteratura economica tende poi (per la maggioranza degli autori), a considerare la spesa per giochi e lotterie come un “moltiplicatore negativo” della domanda di beni e servizi destinati alla vendita, poiché, con il dirottamento della domanda verso dissipazione e tassazione (rappresenta il 70% del totale dell’ammontare), si riduce (meglio, si sottrae) lo stimolo potenziale alla produzione di valore aggiunto. Se si concorda che sulla più grave recessione dell’economia italiana all’interno dell’UE influiscono il maggior onere della fiscalità diretta e indiretta, in questa va ascritta la fiscalità mascherata tramite giochi e lotterie.

Si può, dunque, ricavare un bilancio virtuale della interferenza dell’azzardo sulla politica economica, considerando un insieme di fattori e di relazioni, esposti nella tabella che segue.

Tabella n. 5 – Consumo registrato, quote trattenute, spesa effettiva totale – (mln.di €)

Consumo / Spesa	2010	2011	2012	Totale triennio
a) Filiera	8.699	8.948	8.290	25.937
b) Erario	8.730	8.653	8.034	25.417
Consumo lordo	61.433	79.897	88.571	229.901
Spesa netta (a+b)	17.429	17.601	16.324	51.354
c) Spesa “di alimento” (20% di a+b)	3.485,8	3.520,2	3.264,8	10.270,8
Totale spesa (a + b + c)	20.914,8	21.121,2	19.588,8	61.624,8

Spesa media triennio	20.541,6
-----------------------------	-----------------

Il consumo di gioco pubblico d’azzardo (per quello irregolare la stima va condotta con altri concetti) genera sia uno *stock* netto, sia un flusso lordo di spesa. Il primo è dato direttamente dall’ammontare della parte trattenuta di denaro riversato nelle varie modalità di *gambling*, cioè dalla quota che remunera la “filiera” (concessionari, distributori, gestori) e dalla quota trattenuta dall’erario. Il flusso è invece composto sia da denaro ottenuto indietro dal consumatore quando riceve premi (che successivamente egli reimmette nel gioco), che da denaro aggiuntivo che lo stesso consumatore versa per ulteriore proseguimento dell’alea.

La quota trattenuta è ufficialmente documentata, poiché (almeno fino al 2012) i bilanci erano resi pubblici in quanto trasmessi dal Governo agli organismi parlamentari (prassi che sembra essersi interrotta dal 1 novembre 2013, per cause non dichiarate); il denaro aggiuntivo va invece semplicemente affidato a una stima probabilistica.

Limitandosi, dunque, allo *stock* netto, esso ammonta a 51,35 miliardi di Euro nel triennio 2010-2012. Si può allora dimensionare, concludendo sul punto, il versamento effettivo (cioè il denaro che “non ritorna” sotto forma di “premi”, che i concessionari denominano “*pay out*”³⁰) aggiungendovi una somma pari al 20% che rappresenta una “spesa di alimento”.

Si tratta di sviluppare, dunque, una somma algebrica semplice, poiché quel che “esce” dal ciclo del *gambling* è composto:

- a) dalle due quote trattenute, cioè dal Prelievo Erariale Unico (PREU) e dal margine dei concessionari;
- b) da una parte del denaro ottenuto “in premio” dai giocatori. Questi ultimi, infatti, che hanno ottenuto un parziale “ristorno” di quanto da essi alienato quando hanno perso, “investono”

³⁰ Curiosa espressione che non è utilizzata in altre transazioni commerciali: come se la differenza di valore tra quanto l’investitore in borsa ha versato per acquistare titoli e quanto ha ricevuto al termine del periodo d’investimento desse luogo a un pagamento in uscita. Nel caso di una differenza in negativo tra il “pay in” (la sottoscrizione di investimenti) e il “pay out” (la liquidazione dei titoli finanziari), resterebbero pur sempre delle quote “trattenute”: dai mediatori o gestori e dallo Stato (con le varie forme di tasse).

una parte del *pay out* nella prosecuzione di puntate, scommesse, lotterie, *slot-machine*, casinò *on line*, eccetera.

Conto della “spesa netta” per consumo di gioco pubblico d'azzardo

$$\text{PREU} + \text{QUOTA CONCESSIONARI} + \Delta \text{ DI PAY OUT}$$

Il Δ di *pay out* che confluisce nel flusso di denaro “nuovo” che i giocatori impiegano nel proseguire il consumo di azzardo si può stimare ragionevolmente essere pari alla variazione del conto del giocato tra un anno e il successivo (in media del 20% nel triennio 2010 – 2012). Nel caso si registrasse una riduzione di spesa lorda di consumo, ovviamente il delta sarebbe negativo.

Nel periodo 2010 - 2012 vi è stato un sensibile incremento di “spesa” che, su scala macroeconomica, ha provocato, tra l’altro, i seguenti effetti:

- Sottrazione di domanda che possa contribuire alla crescita economica di almeno 20 miliardi nel commercio e nei servizi destinati alla vendita; equivalente a 4 miliardi nei settori direttamente produttivi (industria, agricoltura e artigianato);
- Dissipazione di un potenziale di occupazione che la spesa per giochi ha comportato, valutabile sui 90.000 addetti nel commercio e servizi e sui 25.000 addetti nell’industria.

Come si perviene a stimare queste grandezze? Ricorrendo a delle analogie “autorizzate” da un insieme di ricerche recenti che vertono, partendo da pur diverse angolature, a correlare l’immissione (auspicata) di nuova domanda di beni e di servizi con l’andamento dell’occupazione e del PIL. Gli elaborati più “prossimi” al tema di questa ricerca appaiono quelli relativi al pagamento dei crediti della Pubblica amministrazione ai fornitori, all’incidenza della tassazione sulle attività produttive (IRAP) e al peso del costo del lavoro. Il primo riferimento della letteratura recente è la ricerca dell’Ufficio studi di Confindustria (marzo 2013), gli altri sono del Centro Europa Ricerche (elaborati commissionati dalla CGIL). Il CER ha quantificato gli effetti che avrebbero sull’incoraggiamento alla creazione d’impiego, da un lato una riduzione strutturale del 10% dell’Irap per le imprese private, per circa 2,4 miliardi di euro l’anno (1,6 miliardi di euro nel 2014 e 2,4 miliardi nel 2015 e nel 2016), dall’altro, un taglio del 10% degli oneri sociali sul lavoro³¹. Dal “combinato disposto” delle tre misure auspiccate si otterrebbe un’immissione di “domanda” nel ciclo economico pari a circa 20 miliardi di Euro annui, tra il 2014 e il 2016.

Focalizzando l’analisi sugli effetti che il consumo di gioco d’azzardo ha sull’occupazione e procedendo a delle inferenze comparative, ci si può soffermare su un settore direttamente produttivo e ricavare dei dimensionamenti quantitativi ragionevoli.

Nell’industria in generale, per esempio, dove le imprese attive risultano circa 1,1 milioni, sono impegnati circa 6,4 milioni di addetti (il 37,6% dell’occupazione totale e il 44,2 dei dipendenti complessivi). Le produzioni manifatturiere generano circa 275 miliardi di Euro di valore aggiunto complessivo (43,6% del totale dell’economia italiana). Applicando “per analogia” questo rapporto, il consumo di azzardo (sempre calcolato sulla alimentazione netta della spesa) dovrebbe generare almeno un’occupazione di 512 mila addetti³².

³¹ Sia la nota del Centro Studi Confindustria, sia le stime del CER sono state rese pubbliche nel marzo del 2013 (“Il Sole 24 ore” del 21 marzo e “Rassegna sindacale”).

³² Questi dati sono commentati sulle elaborazioni Cerved, *Osservatorio sui Bilanci 2012*, pubblicato nel luglio 2013, Roma, Cerved SpA.

Altro macrocomparto che si può considerare per un raffronto è quello del tempo libero nel complesso. Secondo le stime del *World Travel and Tourism Council*, per esempio, l'industria turistica italiana (che si rivolge al mercato nazionale e a quello internazionale), ha avuto nel 2012 un "fatturato" di 147 miliardi di Euro, pari al 9,4% del PIL del Paese. Tutto il comparto (nelle sue molte differenziazioni interne dei servizi offerti alla vendita, compresi quelli per la mobilità dedicata al turismo) impiega circa 2,5 milioni di persone, pari a 10,9 punti del totale degli occupati. All'interno del territorio le famiglie italiane (*Rapporto Federculture 2013* su dati ISTAT) spendono complessivamente 68.931 milioni di Euro per tempo libero, cultura e "intrattenimenti". Da questi circa 69 miliardi di Euro occorre sottrarre la parte della spesa "netta" per giochi di alea (20 miliardi circa). Se ne deduce che la domanda interna che si riversa all'industria turistica nazionale (sempre globalmente considerata) ammonterebbe al 33% del totale del fatturato (e contribuirebbe in eguale proporzione all'occupazione, cioè per circa 850 mila addetti).

È questo, riteniamo, il quadro specifico di riferimento per tentare di attribuire un peso al contributo (da taluni ipotizzato) del *gambling* all'occupazione. Ebbene, anche solo restando al valore medio 2010 – 2012 della "spesa netta" per consumo di gioco pubblico d'azzardo" (Tabella n. 5), l'occupazione che ci si attenderebbe da una domanda di consumi di circa 20 miliardi di Euro è dieci volte superiore a quella comunemente "stimata" nel comparto del *gambling* dalle associazioni dei concessionari. Al momento della sua costituzione (febbraio 2012) la federazione Sistema Gioco Italia (aderente a Confindustria Servizi Innovativi e Tecnologici), ha dichiarato di rappresentare 5.800 imprese del settore dell'azzardo. Dopo la confluenza nella federazione di varie associazioni (Acadi, Acmi, Astro, Federbingo e Giochi e Società) è stato comunicato il dato occupazionale dei 140.000 punti vendita: 100.000 addetti (20.000 direttamente impiegati e 80.000 all'interno dei pubblici esercizi e altri "sportelli"³³).

Alcuni effetti sulla domanda di credito illegale

Mentre si prolunga la stagione recessiva dell'economia italiana, si possono ipotizzare altre conseguenze dell'espandersi della domanda di consumo di giochi in denaro, sia di quelli considerati leciti dallo Stato, che di quelli in nero. Il prodursi di un'inflazione specifica della spesa nel settore sembra contraddire alcuni capisaldi di una politica economica e di una strategia fiscale, che miri a istituire un nesso oggettivo tra crescita della produzione di valore aggiunto e incremento del gettito di imposte e tributi. Come in un circuito di vasi comunicanti, il drenaggio di reddito privato verso gli "acquisti" di alea abbassa in modo proporzionale il livello della domanda rivolta a beni e servizi, la cui produzione dipenda da una filiera lunga o da un sistema "a rete", parte della quale organizzata nei distretti.

Oltre a questo, vi è da considerare gli effetti indiretti del riversarsi di una domanda di liquidità, quella che serve ad alimentare la propensione al gioco, sul settore che muove "concorrenza" allo Stato, e cioè sulle convenienze per l'azzardo criminale. Si deve tener presente, infatti, che parte dei consumatori di alea ricorre a prestiti e anticipi per partecipare al *gambling*. Il debito per puntare denaro, in questa spirale, va considerato una variabile dipendente dalla forte rigidità della domanda.

Come per il consumo di generi e sostanze che avviene in condizioni di abuso – e di abuso che riguarda larghe masse di cittadini, come nel caso del tabacco e degli alcolici – la domanda tende, quanto meno, a rimanere stabile anche nelle fasi di recessione economica. Quella di gioco d'azzardo è peraltro lievitata in modo straordinario proprio negli anni della crisi finanziaria dell'economia, della diminuzione dei redditi privati e della quantità di forza lavoro.

³³ Come si evince, i valori sono generosamente stimati, poiché non è chiaro qual'è l'impatto *netto* sull'occupazione. Una parte dell'offerta di consumo di azzardo proviene da unità economiche dove preesistevano altri rami di attività (bar, alberghi, pubblici esercizi in genere) e in questi punti l'alea ha aggiunto un'opportunità di spesa che ha ampliato tradizionali *small business*.

La propensione al gioco d'azzardo è, infatti, correlata al progressivo arruolamento di popolazione nell'area del GAP, con la conseguenza che rende quanto meno stabile i valori di spesa dei consumatori. Per esempio, secondo un rapporto del marzo 2011 dall'"Australian Productivity Commission"³⁴, i giocatori problematici giocano per intervalli più lunghi e con massima intensità di spesa, fino a generare circa il 40 per cento delle entrate totali del settore. Ne consegue che il margine effettivo del *business* del gioco è derivato dal "corpo centrale" di *gambler* che impiegano reddito in condizioni di quasi impossibile controllo delle decisioni di spesa. Un mercato che realizza numeri elevati e sempre in crescita ha dunque necessità di proseguire nei suoi cicli anche quando (come nel caso dell'Italia) la crisi economica riduca vistosamente nei consumatori la disponibilità di reddito da impiegare. Quando, dunque, vi è un delta negativo tra propensione e redditi, il ricorso al prestito è pressoché obbligato.

Come in altri settori "sensibili", anche qui il costo del finanziamento del gioco avviene a un tasso più elevato, quanto più il richiedente il prestito si posiziona in basso nella piramide sociale. È ben noto il parallelismo tra quanto avviene nelle istituzioni ufficiali del credito e nel settore "in nero", o apertamente criminale: meno "affidabili" sono i soggetti che hanno bisogno di denaro, maggiore è il tasso d'interesse applicato. In ogni mercato del denaro, l'onerosità del tasso è anch'essa inversamente proporzionale alla capacità reddituale del soggetto (persona singola, famiglia, impresa) che lo richiede³⁵. Un meccanismo patologico che si esprime, nelle sue varianti estreme, nel fenomeno dell'usura di vicinato o "di quartiere".

Proprio sul punto dei tassi e dei comportamenti del mercato, si ripetono le analogie con la "regressività" dell'imposta mascherata nei giochi d'azzardo. Il meccanismo che s'ingenera tra gioco autorizzato e azzardo illegale è simmetrico a quello riguardante credito-finanziamento legale e prestito usurario. È questa la conseguenza di un modello di economia dei giochi pubblici d'azzardo in cui prevalgono modalità di consumo di facilissimo accesso (per i consumatori) e sistemi di offerta "esternalizzati" dallo Stato a concessionari che devono (per dispositivo specifico negli oneri concessori) compiere cospicui investimenti in pubblicità e comunicazione.

Ponderare l'esposizione alla vulnerabilità da gioco d'azzardo e confrontare i territori regionali e comunali

Nel corso di quindici anni il consumo *pro capite* di gioco d'azzardo si è via via posizionato in alto nella scala gerarchica delle decisioni di spesa delle famiglie, ponendo in evidenza una netta discontinuità con la tradizionale bassa propensione a versare denaro per corrispondere a un'attesa di remunerazione collegata al semplice caso. È di tutta evidenza che sul salto di "propensione all'azzardo" (concetto operativo che questa ricerca propone e misurerà) ha diretta influenza la netta "rivoluzione" del modo di offrire, raccogliere adesioni, fidelizzare i consumatori, procedendo a un "arruolamento" stabile di un numero di persone corrispondenti alla quantità di reddito e al tempo necessario per riversarlo nelle varie modalità di gioco d'azzardo legalizzato.

Quantità monetarie e "tempo di vita" sono il risultato di una propensione sollecitata e, quindi, lasciata maturare dall'offerta. Quest'ultima si è radicalmente modificata.

Il cambiamento del modello di gioco pubblico in denaro, si può descrivere con un essenziale paradigma, che poggia anche su una comparazione di dati oggettivi tra un anno come il 1994, quando le premesse del cambiamento non si erano sviluppate, e l'anno più recente (riguardo ai dati), il 2012, che esprime la crescita esponenziale del consumo di alea.

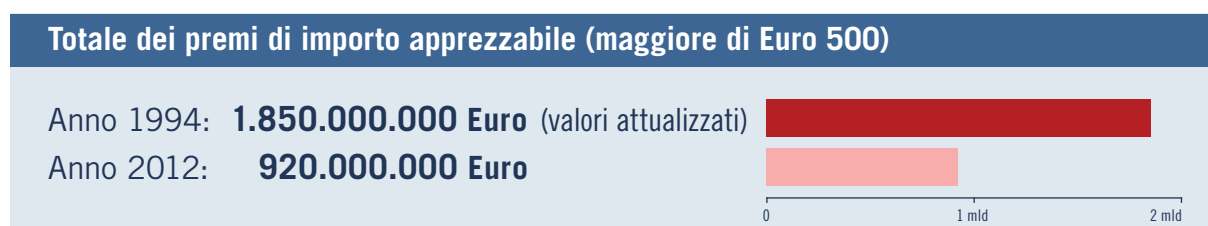
³⁴ Cfr p. 9 di "Australian Productivity Commission", *Evidence and social policy: the case of gambling*, rapporto presentato e discusso il 30 marzo 2011 al South Australian Centre for Economic Studies, Corporate Seminar, Adelaide.

³⁵ È infatti un punto teorico e pratico che le banche applichino un interesse più elevato alla clientela con minore risorse, sia patrimoniali che di entrate correnti (salari stipendi, ricavi dall'azienda familiare). Si sostiene che questo sia un mezzo per scoraggiare l'indebitamento (bancario) dei soggetti considerati "problematici".

Ebbene, ancora nei primi anni Novanta, l'offerta organizzata di "fortuna" si componeva di giochi incentrati su vincite elevate e a bassa frequenza (Lotto, Totocalcio, Lotterie e Gratta e Vinci "prima maniera"). Il consuntivo poneva in evidenza un ammontare di puntate per 10.137 (15.205,5 rivalutati) miliardi di lire, equivalenti a 12 miliardi e 295 milioni di Euro (rivalutati in base ai coefficienti ISTAT per il 2012).

In tale cornice si inserivano i premi in denari superiori agli attuali 500 Euro, che formavano un volume aggregato pari a circa 1 miliardo e 850 milioni di Euro (sempre applicando il coefficiente di rivalutazione ISTAT).

Per un confronto con il panorama attuale si può esaminare il valore raggiunto dalle entrate erariali che sono derivate da una tassazione aggiuntiva del 6%, applicata dal 2012 sulle vincite superiori a 500 Euro: in totale circa 55 milioni di Euro. Riportando all'universo il valore di tali 6 punti percentuali, si ottiene un ammontare delle vincite "over 500 Euro" complessivamente pari a 920 milioni di Euro. Esattamente la metà di quelle (sempre con valori attualizzati) analoghe corrisposte nell'anno 1994 (1 miliardo e 850 milioni)



In breve, il capovolgimento di modello si può ricapitolare nei seguenti termini. Fino alla metà degli anni Novanta l'offerta di gioco d'azzardo si componeva di vincite significative o iperboliche. La prospettazione di esse – nella comunicazione e nel *marketing* – era il cuore del meccanismo di attrazione all'offerta di alea.

Giova in proposito ricordare le vicende della lotteria annuale promossa con la popolare trasmissione domenicale "Canzonissima", che preparava il *sentiment* in vista dell'estrazione il giorno dell'Epifania (di qui la popolare definizione di "Lotteria della Befana").

Su processi cognitivi ed emotivi simili si fondavano le scommesse "combinatorie" o "a totalizzatore" raccolte in occasione dell'evento domenicale della giornata di campionato di calcio, con la speranza di iscrivere tutti i risultati attesi e quindi verificati nella "schedina" per ottenere il "Tredici al Totocalcio". Stesso schema si riproponeva (senza tuttavia alcuna connessione con eventi influenzati dall'abilità dell'uomo) con le puntate del sabato sul gioco del Lotto (vincere significava almeno conseguire un risultato "straordinario", dal "Terno al Lotto" in su).

Il tradizionale richiamo del gioco, in sostanza, si fondava sulle "proiezioni" emotive di "gratificazioni dilatate nel tempo e nello spazio". La partecipazione era scandita da produzione e riproduzione di simboli e di pensieri magici, da *refrain* (come quello della "Lotteria di Capodanno", "Se vinco 150 milioni...", ecc).

Dal punto di vista della Pubblica Amministrazione, quella modalità era fondata su un'organizzazione leggera, poco costosa per lo Stato, regolata con percentuali elevate di introiti per l'Erario: minori occasioni di azzardo, ma con ammontare elevato del premio unitario, tanto che le vincite erano stabilizzate attorno al 20-25% della spesa lorda per consumo. Il restante delle "restituzioni" in denaro erano "quote popolari".

Il confronto con il 2012 mostra, per l'appunto, la rivoluzione. Il sistema di azzardo attualmente vigente è edificato attorno "a giochi di alea a bassa soglia di accessi e alta frequenza di partecipazione" dei consumatori: in denaro e in tempo.

Nel cosiddetto Gratta e Vinci (e anche in altre lotterie simili), la tassazione aggiuntiva sulle vincite nominali di oltre 500 Euro ha composto un "risultato" pari a 35 milioni di Euro su un

monte di *payout* di 6.500. Le vincite davvero “reali” sono state, nel 2012, corrispondenti allo 0,54% del totale.

Nei giochi con ipervincita prospettata (quali il SuperEnalotto e il SuperStar), lo Stato ha ottenuto 16 milioni di tasse, dei quali 9,1 dalle grandi vincite (4 *jackpot*) per complessivi 151,8 milioni (19,95 % su 760 milioni stimati di *payout*).

Anno 2012

Il valore cumulativo delle vincite unitarie superiori a Euro 500, raggiunge l'1,08% del complessivo *payout*. Il risultato è paradossale: le vincite con rilievo cognitivo (quelle superiori a Euro 500) sono di molto inferiori a quelle registrate alla metà degli anni Novanta. Parafrasando un fortunato *format* comunicativo, si gioca “spesso”, si gioca “facile”, si ha un *feedback* positivo (“si vince spesso”). Eppure quando si ha un ritorno facile, si vince sempre di meno, con l'effetto che “si spende” di più, “si vince” di meno... quando si vince. “Vincere facile” e “vincere spesso” significa che la sequenza infinita di microrestituzioni di importi quasi equivalenti al “ticket”, mette in evidenza che i vincitori di somme che provocano un reale cambiamento sono meno numerosi di quelli che nel 1994 esultavano per importanti somme corrisposte dal Totocalcio, dal Lotto e dalla Lotteria di Capodanno.

Dal Casinò industriale (soprattutto su piattaforma *on line*) si constatano, invece, minori casi di arricchimento effettivo da vincite. E il raffronto con quanto avveniva alla metà degli anni Novanta lo fa emergere in modo indiscutibile.

Si può affermare, sia detto di sfuggita, che l'attuale modello di gioco pubblico d'azzardo produce un numero inferiore di “ricchi” di quanti non ne risultavano nei primi anni Novanta. A questo punto l'analisi si trasferisce sugli effetti macrosociali e macroeconomici da considerare: immiserimento di massa delle famiglie; depressione dei consumi di beni e servizi, con ricadute rilevanti per i settori direttamente produttivi (soprattutto manifattura e beni di consumo durevoli); incremento della crisi fiscale dello Stato.

L'IMPEGNO DELLA “RISORSA” TEMPO DI VITA. IL TEMPO SOCIALE DEL GIOCO

Il gioco d'azzardo, come ogni attività rilevante che si svolge nel seno di una complessa organizzazione sociale (*in primis*, la città) richiede di essere esaminato per le conseguenze provocate sia sull'insieme delle attività economiche e delle transazioni monetarie, che sulla trama dell'impiego del tempo: dei singoli e della popolazione. Nelle società contemporanee, infatti, la cui evoluzione avviene nella struttura di sistemi che disciplinano le risorse materiali e immateriali, l'uso finalizzato del tempo – come “tempo sociale” – assume un'importanza non separabile da quella rivestita dal ciclo di produzione, distribuzione e consumo di ricchezza. È significativo che dalla fine dell'Ottocento ad oggi, ad esempio, lo studio dell'organizzazione sociale del tempo nelle grandi città, abbia costituito un *focus* della sociologia economica, per l'aspetto decisivo del coordinamento delle attività che vi si svolgono, come sottolineato da Georg Simmel (Berlino 1858 – Strasburgo 1918). Personalità della cultura storica e sociologica della città, come lo statunitense Lewis Mumford (Flushing 1895 - Amenia 1990), hanno sottolineato l'importanza eccezionale, nella società industriale (possiamo aggiungere noi: tanto più in quella postindustriale dove le nuove tecnologie generano sempre nuovi servizi), della misurazione del tempo, così che l'orologio, dapprima, e l'*always on* digitale adesso, si affermano come strumenti-chiave del coordinamento necessario all'organizzazione della vita odierna.

Si comprende dunque che per esaminare l'impatto del gioco d'azzardo sia un fattore di grande interesse il tempo di vita “investito” nelle giocate. La quantificazione di esso è stimabile, ovviamente, solo per il Gioco Pubblico effettivamente registrato. Tra le varie offerte di GP presentate al consumatore prevalgono, in proporzioni schiaccianti, quelle dei giochi a soglia più bassa, caratterizzate dall'altissima frequenza della partecipazione dei consumatori alle varie modalità e dall'impiego crescente proprio del tempo di vita. La stima è quindi realizzata sulla seguente selezione:

innanzitutto il tempo per intrattenersi a utilizzare gli apparecchi automatici con terminale “fisico” e remoto, cioè le *slot-machine* negli esercizi pubblici e quelle in sale da gioco dedicate. Le prime sono denominate “Newslot”, le seconde “Videolottery” (VLT).

- Le *NewSlot* hanno registrato, nel 2012, 28 miliardi di ripetizioni di gioco (ogni “partita” ha il costo di un Euro, quelle effettuate hanno registrato un movimento di denaro pari a 28 miliardi di Euro).
- Le *VLT* si sono attestate (valori stimati prudenzialmente per difetto) su almeno 5 miliardi di ripetizioni di gioco.

- Le cosiddette lotterie istantanee (il "Gratta e Vinci" nei differenti "tagli") hanno contabilizzato la vendita di 2 miliardi e 200 milioni di tagliandi (di vario costo) e quindi di corrispondenti ripetizioni di gioco.
- Per i Giochi *on line* sono stimabili 15 miliardi di ripetizioni di gioco in tempi velocissimi.
- Una "nicchia" di mercato è rimasta per i Giochi "tradizionali" (lotto, scommesse, superenalotto): in questo settore sono stimabili in 3 miliardi e 500 milioni le ripetizioni di gioco.

Per ogni offerta di gioco si è stimato il tempo di impegno richiesto (in minuti o, più spesso, in pochi secondi) per completare la "girata". In base ai dati ufficiali della spesa lorda (quella che i concessionari indicano con il termine "raccolta") si può compiere la suddivisione degli ammontare per il tempo medio di ogni "consumazione". Vi è da precisare che non esiste alcun criterio formale imposto dallo Stato per il tempo minimo e massimo che si richieda di prefissare per ogni singola operazione di consumo di gioco. Laddove era avvenuta una codificazione, per esempio nella Legge Finanziaria 2003 che ha legalizzato il gioco d'azzardo con apparecchi elettronici, l'originaria soglia al di sotto di 30 secondi per ogni "girata" è stata successivamente abolita. Quindi la quantificazione indicata nel prospetto del tempo medio di ogni singola modalità deriva da una stima effettuata con l'osservazione con metodo etnografico "sul campo".

Prospetto n. 1 – Giocate e tempo di vita investito

Tipo di gioco	Numero giocate (miliardi)	Tempo di gioco (durata media del singolo "divertimento" - in secondi)	Tempo globale (in ore)
<i>NewSlot</i> :	28	6	46.666.667
<i>VLT</i>	5	6	8.333.333
Gratta e Vinci	2,2	60	36.666.667
Giochi <i>on line</i>	15	40	166.666.667
Giochi "tradizionali" (lotto, scommesse, superenalotto)	3,5	240	233.333.333
Totale giocate 53,7 miliardi		Giornate lavorative 70.238.095	Ore 491.666.667

Le giornate lavorative sono rapportate a 7 ore, che è la media tra quelle fissate nei contratti collettivi di impiego e che oscillano tra le 26 e le 40, a seconda dei settori e delle categorie.

Su tale modello interpretativo si possono articolare sia valori relativi alla contestualizzazione nella scala delle singole persone, famiglie, unità di riferimento, che una visione di insieme, al Reddito medio di una giornata lavorativa, stimata dalle indagini di ISTAT e Banca d'Italia in 70 Euro.

Parte del tempo impegnato nell'azzardo rappresenta un costo indiretto (per rinuncia alla produzione di reddito) che va ad aggiungersi a quello diretto (impiegato nell'acquisto del gioco d'azzardo). Il reddito "indiretto" versato alla macchina del *Gambling* è stimabile in oltre 4 miliardi e 900 milioni di Euro, corrispondenti al tempo di vita (giornate lavorative) assorbito dal gioco.

Per un'immagine della "priorità" che l'azzardo ha conseguito nella propensione degli italiani a impiegarlo per il loro tempo libero, si può commentare un dato di riferimento essenziale: le giornate di vacanze effettivamente trascorse. Nell'anno di riferimento del precedente prospetto, il 2012, secondo una valutazione dell'associazione Federalberghi, 15,4 milioni di cittadini italiani hanno fatto l'esperienza di vacanze estive fuori del Comune di residenza (con una diminuzione di circa 29,5 punti percentuali sull'anno 2011 e corrispondentemente con una spesa ridotta del 22%). Le "partenze" sono state a giugno 6,6 milioni, a luglio 10,9 milioni e a settembre 3,6 milioni. In totale, 21,1 milioni e con un soggiorno medio di 7 giorni, per un valore totale di poco meno di

148 milioni di giornate di vacanze. Il tempo del *gambling* sfiora un valore pari al 50% di quello per le vacanze estive.

L'esposizione al gioco nelle province italiane. Tabelle

Per ricavare un indice di vulnerabilità delle province all'esposizione al gioco d'azzardo si è creato un *set* di dati, di correlazioni con variabili appropriate per, quindi, pervenire a una comparazione e a una graduatoria che rende possibile una chiave esplicativa.

Le variabili prescelte, oltre a quella del consumo aggregato *pro capite* e in rapporto al PIL nelle province, riguardano, in primo luogo, le dotazioni dell'offerta di gioco, tanto in termini di sale o strutture prevalentemente dedicate, quanto di diffusione di apparecchiature e/o sistemi di distribuzione in altri luoghi (bar, negozi, uffici postali, ecc.); in secondo luogo, la verifica di quanto le dotazioni insistano secondo la superficie del territorio amministrativo comunale (territorialità) e secondo la numerosità della popolazione che risulta agli uffici anagrafe.

La dotazione delle strumentazioni (macchine per il gioco) è successivamente comparata tra le province del Lazio, compreso il Comune di Roma.

Se le strumentazioni per il gioco sono installate in locali adibiti ad altre attività (dunque con un uso misto dell'unità d'impresa), l'offerta di gioco d'azzardo è solo fonte di un'entrata "ausiliaria"; viceversa, quando le apparecchiature sono collocate in sale da gioco dedicate specificamente, sia per una sola modalità, oppure in contiguità con altre modalità di offerta di azzardo (*Poker* "Texas holdem", *Roulette*, *Betting* e altro), la struttura presenta un solo *business* (con la conseguenza che il volume di affari dipende esclusivamente dalla domanda di gioco).

Oltre al rapporto con la numerosità della popolazione residente e con la superficie del territorio, su base provinciale, è possibile un'ulteriore ricerca. Per il solo 2011 (dati reperiti presso la Commissione Parlamentare Antimafia) si analizza l'esposizione all'azzardo come si articola nelle province, confrontando il numero di apparecchiature *slot-machine* con le variabili demografiche ed economiche. Il numero di *slot-machine* in funzione è rimasto pressoché invariato ancora nel 2013 (poiché nel 2011 era stato raggiunto il massimo "storico") per le cosiddette *News slot*. Per le *VLT*, invece, tra il 2012 e il 2013 è avvenuto il "raddoppio" delle postazioni, ma le autorità, sinora, non hanno fornito dati realmente significativi.

Quanto gli apparecchi incidano nella vita delle città lo si può comprendere sia osservando il saggio calcolato sul numero degli abitanti (*slot-machine* ogni 1.000 anime, Tabella n. 6), sia misurando la prossimità delle aree abitate (apparecchiature per superficie, Figura n. 4).

In altri termini occorre misurare la numerosità dei punti di contatto con il consumatore *target* (esercizi pubblici che vendono anche giochi e sale dedicate principalmente all'azzardo) e la loro densità sulla superficie del territorio comunale.

Può avvenire che la concentrazione nello spazio permetta di raccogliere la domanda di alea pur intervenendo con un numero più contenuto di apparecchiature automatiche: poiché, in media, ciascuna è più frequentemente impiegata, il ricavato netto è in proporzione. Viceversa può accadere che, per indurre la popolazione a giocare, occorra installare capillarmente *slot-machine*, anche integrando i pubblici esercizi con apparecchi automatici o *dispenser* di Gratta e Vinci, con tempi di utilizzo più ridotti nell'arco della giornata.

Si comprende, così, come esistano due poli estremi di "rendimento" di una singola postazione: quello massimo che può ottenersi laddove a minor saggio di apparecchiature per 1.000 abitanti corrisponda uno spazio urbano più ristretto (dove, quindi, risulterà un valore più alto per superficie); quello minimo, laddove a un'elevata quantità di installazioni per popolazione e a una densità per area, seguiranno valori monetari di utilizzo ingiustificatamente bassi.

Tabella n. 6 - *Slot-machine* in esercizio in altre attività non dedicate all'azzardo

<i>Rk</i>	Provincia	<i>Slot-machine</i>	x 1.000 ab.	mill.mi	<i>Rk</i>	Provincia	x 10 Km ²	mill.mi
1	Catania	3.299	3,1	1.000,0	1	Aosta	2,3	1.000,0
2	Enna	642	3,7	822,5	2	Enna	2,5	927,0
3	Palermo	4.844	3,9	786,3	3	Nuoro	3,1	745,7
4	Agrigento	1.776	4,0	769,3	4	Bolzano	3,3	706,3
5	Ragusa	1.239	4,0	766,9	5	La Spezia	3,3	694,8
6	Caltanissetta	1.116	4,1	747,7	6	Potenza	3,5	664,5
7	Crotone	746	4,3	704,8	7	Grosseto	3,5	664,3
8	Foggia	3.053	4,4	696,5	8	Siena	3,5	663,9
9	Napoli	13.491	4,4	693,6	9	Belluno	3,6	636,7
10	Siracusa	1.765	4,4	693,2	10	Matera	3,7	632,3
11	Bari	7.081	4,5	680,3	11	Rieti	3,7	624,2
12	Monza Brianza	3.891	4,6	669,6	12	Foggia	4,2	548,7
13	Trapani	1.979	4,6	666,2	13	Cuneo	4,3	539,2
14	Bolzano	2.434	4,8	641,3	14	Crotone	4,3	534,7
15	Firenze	4.820	4,9	627,4	15	Oristano	5,0	463,7
16	Siena	1.337	5,0	612,1	16	Trento	5,2	450,6
17	Torino	11.314	5,0	610,4	17	Sondrio	5,2	443,9
18	Vicenza	4.353	5,0	608,9	18	Caltanissetta	5,3	442,3
19	Cuneo	2.974	5,0	606,7	19	Isernia	5,3	442,0
20	Treviso	4.450	5,0	606,5	20	Viterbo	5,4	432,5
21	Bologna	5.015	5,1	605,0	21	Agrigento	5,8	397,9
22	Padova	4.709	5,1	603,5	22	Cagliari	5,9	396,5
23	Lecco	1.769	5,2	585,9	23	Terni	5,9	394,0
24	Ancona	2.557	5,4	569,6	24	Arezzo	6,3	367,8
25	Milano	16.584	5,4	567,9	25	Perugia	6,4	364,6
26	Terni	1.251	5,5	559,1	26	Campobasso	6,5	359,8
27	La Spezia	1.683	5,6	547,4	27	Vercelli	6,5	355,3
28	Taranto	3.283	5,6	543,7	28	Verbano-Cusio-Ossola	6,6	351,6
29	Cagliari	4.441	5,7	537,7	29	Sassari	6,7	348,0
30	Parma	2.478	5,7	532,8	30	Parma	7,2	323,3
31	Forlì - Cesena	2.275	5,8	528,8	31	Udine	7,4	311,9
32	Modena	4.065	5,9	518,7	32	Ragusa	7,7	302,6
33	Aosta	758	5,9	516,6	33	Macerata	7,8	299,0
34	Arezzo	2.043	5,9	516,4	34	Trapani	8,0	288,8
35	Trento	3.200	6,0	507,6	35	Siracusa	8,4	277,6
36	Varese	5.309	6,1	505,9	36	Alessandria	8,6	269,4
37	Messina	3.936	6,1	504,3	37	Piacenza	8,6	268,7
38	Asti	1.324	6,1	504,2	38	Asti	8,8	265,1
39	Potenza	2.289	6,1	503,4	39	Pordenone	8,9	262,4
40	Pisa	2.531	6,1	500,5	40	Catania	9,3	250,1
41	Perugia	4.036	6,1	499,2	41	Cosenza	9,4	246,7
42	Viterbo	1.940	6,1	498,3	42	Forlì - Cesena	9,6	242,7
43	Roma	24.931	6,2	496,3	43	Palermo	9,7	239,4
44	Como	3.739	6,3	485,4	44	Pesaro	10,0	233,3
45	Lecce	5.069	6,3	484,1	45	Benevento	10,0	232,6
46	Prato	1.571	6,3	484,1	46	Chieti	10,1	229,9
47	Matera	1.266	6,3	483,9	47	Pisa	10,4	224,3
48	Belluno	1.342	6,4	477,8	48	Ferrara	10,6	219,1
49	Pordenone	2.012	6,4	476,3	49	Avellino	10,9	213,8
50	Reggio Emilia	3.384	6,5	472,9	50	Vibo Valentia	11,1	208,8
51	Rieti	1.023	6,5	468,6	51	Reggio Calabria	11,7	198,1
52	Verona	5.980	6,6	464,7	52	Catanzaro	11,7	197,9
53	Genova	5.624	6,6	463,6	53	Messina	12,1	191,6
54	Pistoia	1.900	6,6	463,4	54	Mantova	12,5	186,1
55	Chieti	2.615	6,7	455,7	55	Ascoli Piceno	13,0	179,0

Segue - Tabella n. 6

Rk	Provincia	Slot-machine	x 1.000 ab.	mill.mi	Rk	Provincia	x 10 Km ^q	mill.mi
56	Macerata	2.155	6,7	455,4	56	Ancona	13,2	176,2
57	Reggio Calabria	3.732	6,8	451,6	57	Rovigo	13,4	172,9
58	Udine	3.652	6,8	450,0	58	Taranto	13,5	172,4
59	Venezia	5.785	6,8	449,0	59	Bologna	13,5	171,5
60	Brindisi	2.788	7,0	439,2	60	Firenze	13,7	169,4
61	Caserta	6.338	7,0	439,2	61	Biella	13,9	167,3
62	Biella	1.269	7,0	437,9	62	Pavia	13,9	167,0
63	Pesaro	2.553	7,0	436,0	63	Massa Carrara	14,3	162,9
64	Trieste	1.636	7,1	433,7	64	Reggio Emilia	14,8	157,4
65	Avellino	3.034	7,1	432,6	65	Frosinone	14,9	155,5
66	Mantova	2.920	7,1	431,5	66	Ravenna	14,9	155,4
67	Grosseto	1.575	7,1	429,7	67	Modena	15,1	153,7
68	Alessandria	3.072	7,2	426,1	68	Brindisi	15,2	153,2
69	Ravenna	2.777	7,2	425,9	69	Savona	15,5	150,3
70	Bergamo	7.885	7,2	425,0	70	Vicenza	16,0	145,3
71	Lodi	1.637	7,2	422,5	71	Teramo	16,0	144,9
72	Salerno	7.946	7,3	421,5	72	Salerno	16,2	143,7
73	Livorno	2.443	7,3	420,8	73	Imperia	16,3	142,3
74	Benevento	2.068	7,3	420,1	74	Cremona	16,4	141,5
75	Novara	2.724	7,4	412,7	75	Fermo	16,5	140,9
76	Ascoli Piceno	1.594	7,6	404,9	76	Torino	16,6	140,2
77	Rimini	2.476	7,6	404,4	77	Lucca	17,2	135,0
78	Pavia	4.124	7,6	400,7	78	Treviso	18,0	129,3
79	Latina	4.230	7,7	399,8	79	Lecce	18,4	126,4
80	Vercelli	1.365	7,7	395,6	80	Bari	18,5	125,5
81	Catanzaro	2.807	7,8	392,5	81	Latina	18,8	123,6
82	Vibo Valentia	1.267	7,8	392,2	82	Verona	19,2	121,2
83	Piacenza	2.238	7,8	391,9	83	Pistoia	19,7	118,0
84	Lucca	3.050	7,8	390,2	84	Livorno	20,2	115,2
85	Ferrara	2.789	7,9	387,4	85	Novara	20,3	114,2
86	Cremona	2.908	8,0	381,1	86	Pescara	20,9	111,2
87	Fermo	1.418	8,1	378,3	87	Lodi	20,9	111,0
88	Pescara	2.558	8,1	378,0	88	Lecco	21,7	107,2
89	Gorizia	1.144	8,1	376,6	89	Brescia	21,9	106,0
90	Massa Carrara	1.649	8,3	370,2	90	Padova	22,0	105,7
91	Campobasso	1.878	8,3	368,9	91	Venezia	23,5	98,9
92	Nuoro	1.803	8,4	366,3	92	Caserta	24,0	96,7
93	Brescia	10.486	8,4	364,3	93	Gorizia	24,5	94,6
94	Savona	2.388	8,5	360,2	94	Rimini	28,6	81,3
95	Cosenza	6.261	8,8	349,4	95	Bergamo	29,0	80,2
96	Imperia	1.887	8,8	347,8	96	Como	29,0	80,0
97	Isernia	801	9,2	333,1	97	Genova	30,6	76,0
98	Sondrio	1.681	9,3	330,0	98	L'Aquila	32,8	70,8
99	Verbano-Cusio-Ossola	1.490	9,3	329,2	99	Prato	43,0	54,0
100	Oristano	1.523	9,3	328,0	100	Varese	44,3	52,5
101	Frosinone	4.847	9,8	311,7	101	Roma	46,6	49,9
102	Rovigo	2.405	9,9	308,9	102	Trieste	77,2	30,1
103	Teramo	3.122	10,2	301,1	103	Monza Brianza	96,1	24,2
104	Sassari	5.127	10,6	287,9	104	Milano	105,0	22,1
105	L'Aquila	2.891	13,2	231,7	105	Napoli	115,2	20,2
Totale (*)		366.722	6,1	498,5	Totale		12,2	

(*) Nella tabella sono riportati, perchè disponibili in modo omogeneo, anche i valori delle province Monza Brianza (già territorio di quella di Milano) e di Fermo (ex Ascoli Piceno).

Nota: La graduatoria va interpretata "all'inverso": a minor punteggio corrisponde maggiore esposizione al problema.

In rapporto alla popolazione (*slot-machine* per 1.000 abitanti, vale a dire apparecchi in esercizio, Tabella 6) le province in testa alla classifica (e perciò meno esposte) sono di media ampiezza demografica (se si eccettuano Palermo e Napoli) e sono Catania, Enna, Agrigento, Ragusa.

In rapporto alla superficie territoriale le meno "occupate" sono un gruppo di quattro meridionali (Enna, Nuoro, Potenza, Matera), di altrettante del nord (Aosta, Bolzano, La Spezia, Belluno) e di due della Toscana (Grosseto e Siena).

Le province italiane meno esposte al gioco (per densità di superficie e demografica)

RK	Provincia	Millesimi	RK	Provincia	Millesimi	
1	Catania	1.000,0	1	Aosta	1.000,0	
2	Enna	822,5	2	Enna	927,0	
3	Palermo	786,3	3	Nuoro	745,7	
4	Agrigento	769,3	4	Bolzano	706,3	
5	Ragusa	766,9	5	La Spezia	694,8	
6	Caltanissetta	747,7	6	Potenza	664,5	
7	Crotone	704,8	7	Grosseto	664,3	
8	Foggia	696,5	8	Siena	663,9	
9	Napoli	693,6	9	Belluno	636,7	
10	Siracusa	693,2	10	Matera	632,3	

Nota: ad un *ranking* inferiore corrisponde una maggiore esposizione al problema.

Tabella n. 7 – Grado di esposizione delle Province (*) al gioco d'azzardo - Risultato di sintesi

Rk	Provincia	Millesimi
1	Aosta	3.221,2
2	Enna	3.051,2
3	Nuoro	2.593,2
4	Cuneo	2.486,5
5	Bolzano	2.435,4
6	Belluno	2.092,1
7	Siena	2.069,1
8	Trento	1.992,1
9	Matera	1.925,6
10	Oristano	1.890,0
11	Biella	1.885,3
12	Vibo Valentia	1.844,4
13	Rieti	1.823,7
14	Crotone	1.730,3
15	Caltanissetta	1.728,3
16	Foggia	1.666,3
17	Agrigento	1.651,6
18	La Spezia	1.626,3
19	Potenza	1.590,0
20	Cagliari	1.575,0
21	Grosseto	1.552,6
22	Catania	1.495,2
23	Isernia	1.485,6
24	Perugia	1.482,4
25	Viterbo	1.464,6
26	Vercelli	1.441,7
27	Ragusa	1.417,6
28	Siracusa	1.398,0
29	Sassari	1.387,6
30	Parma	1.371,0
31	Sondrio	1.314,5
32	Pordenone	1.297,5
33	Terni	1.290,0
34	Vicenza	1.279,7
35	Trapani	1.278,4
36	Arezzo	1.278,3
37	Campobasso	1.263,4
38	Bologna	1.259,2
39	Novara	1.256,9
40	Palermo	1.246,4
41	Reggio Emilia	1.227,4
42	Torino	1.209,2
43	Forlì - Cesena	1.205,6
44	Padova	1.203,8
45	Alessandria	1.165,5
46	Pisa	1.157,5
47	Verbano-Cusio-Ossola	1.152,9
48	Piacenza	1.134,9
49	Udine	1.114,1
50	Firenze	1.102,3
51	Pesaro	1.087,6
52	Macerata	1.068,4
53	Cremona	1.066,2

Rk	Provincia	Millesimi
54	Treviso	1.047,9
55	Ancona	1.047,2
56	Asti	1.046,8
57	Lecco	1.045,7
58	Ascoli Piceno	1.045,2
59	Monza Brianza	1.037,6
60	Pavia	1.033,7
61	Lodi	1.028,2
62	Chieti	1.024,5
63	Venezia	1.000,2
64	Bari	992,6
65	Messina	987,4
66	Modena	987,2
67	Ferrara	981,6
68	Varese	969,0
69	Ravenna	966,6
70	Cosenza	947,6
71	Avellino	938,9
72	Verona	929,7
73	Taranto	928,3
74	Livorno	927,9
75	Mantova	880,8
76	Como	879,1
77	Pistoia	878,2
78	Imperia	874,0
79	Lecce	873,6
80	Brescia	861,2
81	Brindisi	860,3
82	Milano	858,2
83	Catanzaro	844,9
84	Rovigo	835,3
85	Napoli	829,2
86	Bergamo	827,0
87	Reggio Calabria	816,8
88	Benevento	806,1
89	Rimini	795,9
90	Lucca	793,7
91	Salerno	763,5
92	Latina	747,3
93	Gorizia	746,6
94	Savona	743,7
95	Prato	731,1
96	Caserta	727,7
97	Roma	725,9
98	Fermo	724,0
99	Genova	720,8
100	Frosinone	720,3
101	Trieste	715,4
102	Teramo	654,2
103	Massa Carrara	650,9
104	Pescara	648,0
105	L'Aquila	548,4

(*) Nella tabella sono riportati, perchè disponibili in modo omogeneo, anche i valori delle province Monza Brianza (già territorio di quella di Milano) e di Fermo (ex Ascoli Piceno).

Tabella n. 8 - Sale da gioco dedicate, in rapporto al territorio e alla popolazione residente

Rk	Provincia	Sale dedicate al gioco d'azzardo	Sale da gioco per 100.000 abitanti	Millesimi
1	Biella	3	1,7	1.000,0
2	Vibo Valentia	3	1,8	894,3
3	Cuneo	12	2,0	811,8
4	Enna	4	2,3	712,7
5	Aosta	3	2,3	704,7
6	Trento	14	2,6	626,4
7	Novara	10	2,7	606,9
8	Bolzano	14	2,7	601,9
9	Nuoro	6	2,8	594,3
10	Oristano	5	3,1	539,3
11	Belluno	7	3,3	494,6
12	Reggio Emilia	18	3,4	480,0
13	Vicenza	32	3,7	447,2
14	Siena	10	3,7	441,8
15	Padova	35	3,8	438,4
16	Cremona	14	3,9	427,3
17	Vercelli	7	4,0	416,5
18	Cagliari	31	4,0	415,9
19	Lodi	9	4,0	414,9
20	Matera	8	4,0	413,4
21	Perugia	27	4,1	402,9
22	Bologna	41	4,1	399,6
23	Sassari	20	4,1	398,5
24	Pordenone	13	4,2	398,0
25	Torino	95	4,2	392,5
26	Venezia	36	4,2	389,5
27	Varese	38	4,3	381,6
28	Caltanissetta	12	4,4	375,4
29	Rieti	7	4,5	369,7
30	Isernia	4	4,6	360,2
31	Pavia	25	4,6	356,9
32	Parma	20	4,6	356,4
33	Agrigento	21	4,7	351,2
34	Ascoli Piceno	10	4,7	348,4
35	Monza Brianza	42	4,9	334,9
36	Siracusa	20	5,0	330,3
37	Livorno	17	5,1	326,5
38	Viterbo	16	5,1	326,2
39	Pisa	21	5,1	325,7
40	Forlì - Cesena	20	5,1	324,8
41	Brescia	64	5,1	322,2
42	Alessandria	22	5,1	321,2
43	Piacenza	15	5,2	315,7
44	Crotone	9	5,2	315,4
45	Campobasso	12	5,3	311,7
46	Lecco	18	5,3	310,9
47	Ravenna	21	5,4	304,0
48	Pesaro - Urbino	20	5,5	300,4
49	Imperia	12	5,6	295,3
50	Verona	52	5,7	288,5
51	Bergamo	64	5,8	282,7
52	Como	35	5,9	279,9
53	Sondrio	11	6,1	272,2
54	Rimini	20	6,1	270,3
55	Ragusa	19	6,1	270,0

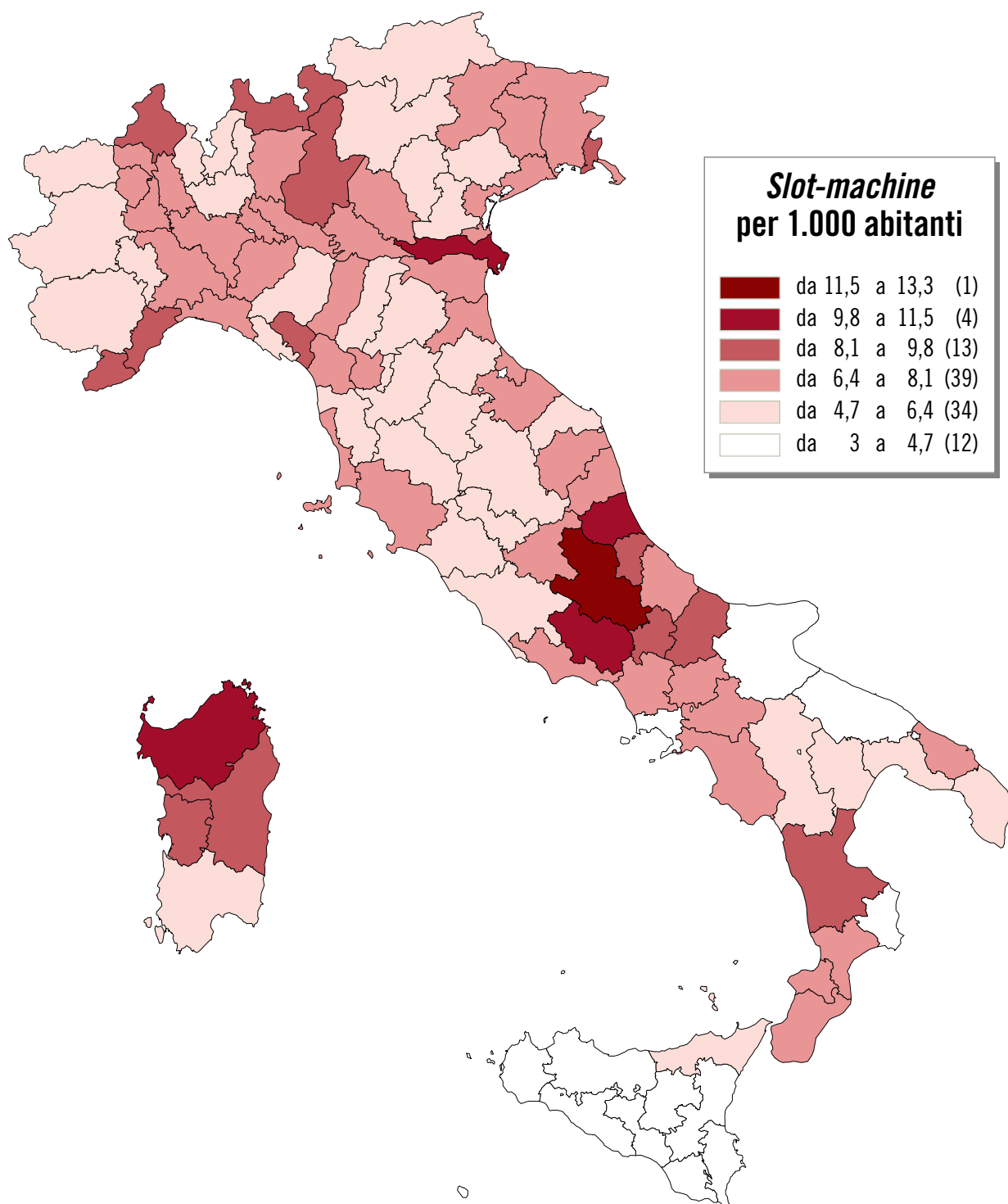
Rk	Provincia	Sale da gioco per 100 Km ²	Millesimi
1	Aosta	0,1	1.000,0
2	Nuoro	0,1	886,9
3	Enna	0,2	588,9
4	Oristano	0,2	559,0
5	Cuneo	0,2	528,9
6	Bolzano	0,2	486,0
7	Belluno	0,2	483,1
8	Trento	0,2	407,6
9	Matera	0,2	396,0
10	Rieti	0,3	361,1
11	Sassari	0,3	353,1
12	Siena	0,3	351,3
13	Isernia	0,3	350,3
14	Vibo Valentia	0,3	349,1
15	Biella	0,3	280,1
16	Vercelli	0,3	274,2
17	Sondrio	0,3	268,5
18	Grosseto	0,4	243,6
19	Cagliari	0,4	224,8
20	Campobasso	0,4	222,9
21	Perugia	0,4	215,7
22	Potenza	0,4	207,6
23	Viterbo	0,4	207,6
24	Verbania	0,4	207,3
25	L'Aquila	0,5	185,1
26	Crotone	0,5	175,4
27	Caltanissetta	0,6	162,8
28	Pordenone	0,6	160,8
29	Piacenza	0,6	158,7
30	Parma	0,6	158,6
31	Foggia	0,6	154,2
32	Alessandria	0,6	148,9
33	Arezzo	0,7	135,2
34	Agrigento	0,7	133,2
35	Novara	0,7	123,1
36	Cosenza	0,8	119,9
37	Udine	0,8	118,7
38	Pesaro - Urbino	0,8	117,9
39	Reggio Emilia	0,8	117,1
40	Cremona	0,8	116,3
41	Terni	0,8	114,8
42	Ascoli Piceno	0,8	112,9
43	Ferrara	0,8	110,0
44	Forlì - Cesena	0,8	109,3
45	Pavia	0,8	109,0
46	Pisa	0,9	107,0
47	Rovigo	0,9	102,9
48	Macerata	0,9	102,0
49	Siracusa	0,9	97,0
50	Chieti	1,0	91,5
51	Imperia	1,0	88,6
52	Bologna	1,1	83,0
53	Ravenna	1,1	81,3
54	Lodi	1,2	79,9
55	Vicenza	1,2	78,2

Segue - Tabella n. 8

Rk	Provincia	Sale dedicate al gioco d'azzardo	Sale da gioco per 100.000 abitanti	Millesimi	Rk	Provincia	Sale da gioco per 100 Km ²	Millesimi
56	Treviso	54	6,1	269,9	56	Ragusa	1,2	78,1
57	Foggia	43	6,2	267,0	57	Trapani	1,2	78,0
58	Ferrara	22	6,2	265,1	58	Avellino	1,2	77,8
59	Verbania	10	6,2	264,8	59	Asti	1,2	77,2
60	Milano	195	6,3	260,8	60	Brescia	1,3	68,7
61	Arezzo	22	6,4	258,9	61	Catanzaro	1,3	68,7
62	Modena	44	6,4	258,7	62	Frosinone	1,4	67,8
63	Firenze	64	6,5	255,1	63	Torino	1,4	66,1
64	Rovigo	16	6,6	250,7	64	Livorno	1,4	65,5
65	Pistoia	19	6,6	250,2	65	Messina	1,4	63,5
66	Chieti	26	6,7	247,4	66	Mantova	1,5	63,2
67	Ancona	32	6,7	245,7	67	Venezia	1,5	62,9
68	Trapani	29	6,7	245,5	68	Padova	1,6	56,3
69	Trieste	16	6,9	239,4	69	Modena	1,6	56,2
70	Udine	38	7,1	233,5	70	Ancona	1,6	55,7
71	Gorizia	10	7,1	232,6	71	Verona	1,7	55,2
72	Cosenza	51	7,1	231,6	72	Savona	1,7	54,6
73	Messina	47	7,3	228,0	73	Brindisi	1,7	54,5
74	Terni	17	7,4	222,1	74	Lucca	1,7	54,3
75	Lecce	60	7,5	220,8	75	Teramo	1,7	54,3
76	Grosseto	17	7,7	214,9	76	Firenze	1,8	50,5
77	Avellino	33	7,7	214,7	77	Pistoia	2,0	46,7
78	Potenza	29	7,7	214,5	78	La Spezia	2,0	45,0
79	Lucca	30	7,7	214,2	79	Benevento	2,1	44,3
80	Brindisi	31	7,8	213,3	80	Fermo	2,1	43,9
81	Macerata	25	7,8	211,9	81	Gorizia	2,1	42,8
82	Catania	86	8,0	207,1	82	Lecce	2,2	42,3
83	La Spezia	18	8,2	200,9	83	Treviso	2,2	42,2
84	Asti	18	8,3	200,2	84	Lecco	2,2	41,7
85	Mantova	34	8,3	200,0	85	Latina	2,2	41,4
86	L'Aquila	25	8,3	198,9	86	Reggio Calabria	2,3	40,6
87	Catanzaro	32	8,9	185,9	87	Palermo	2,3	40,3
88	Frosinone	44	8,9	185,4	88	Taranto	2,3	40,0
89	Latina	50	9,1	182,6	89	Rimini	2,3	39,9
90	Palermo	114	9,2	180,4	90	Salerno	2,3	39,7
91	Savona	26	9,3	178,6	91	Bergamo	2,4	39,1
92	Prato	23	9,3	178,5	92	Catania	2,4	38,0
93	Taranto	56	9,6	172,1	93	Como	2,7	33,8
94	Roma	399	9,9	167,4	94	Varese	3,2	29,0
95	Caserta	91	10,0	165,1	95	Massa Carrara	3,2	28,7
96	Bari	158	10,0	164,6	96	Pescara	3,3	28,2
97	Genova	87	10,2	161,8	97	Caserta	3,4	26,7
98	Fermo	18	10,3	160,9	98	Bari	4,1	22,3
99	Salerno	114	10,4	158,6	99	Genova	4,7	19,4
100	Teramo	33	10,8	153,8	100	Prato	6,3	14,6
101	Pescara	40	12,7	130,5	101	Roma	7,5	12,3
102	Reggio Calabria	72	13,1	126,4	102	Trieste	7,5	12,2
103	Napoli	447	14,6	113,0	103	Monza Brianza	10,4	8,9
104	Benevento	43	15,2	109,1	104	Milano	12,3	7,4
105	Massa Carrara	37	18,6	89,1	105	Napoli	38,2	2,4
Italia (*)		4.189	7,0		Italia		1,4	

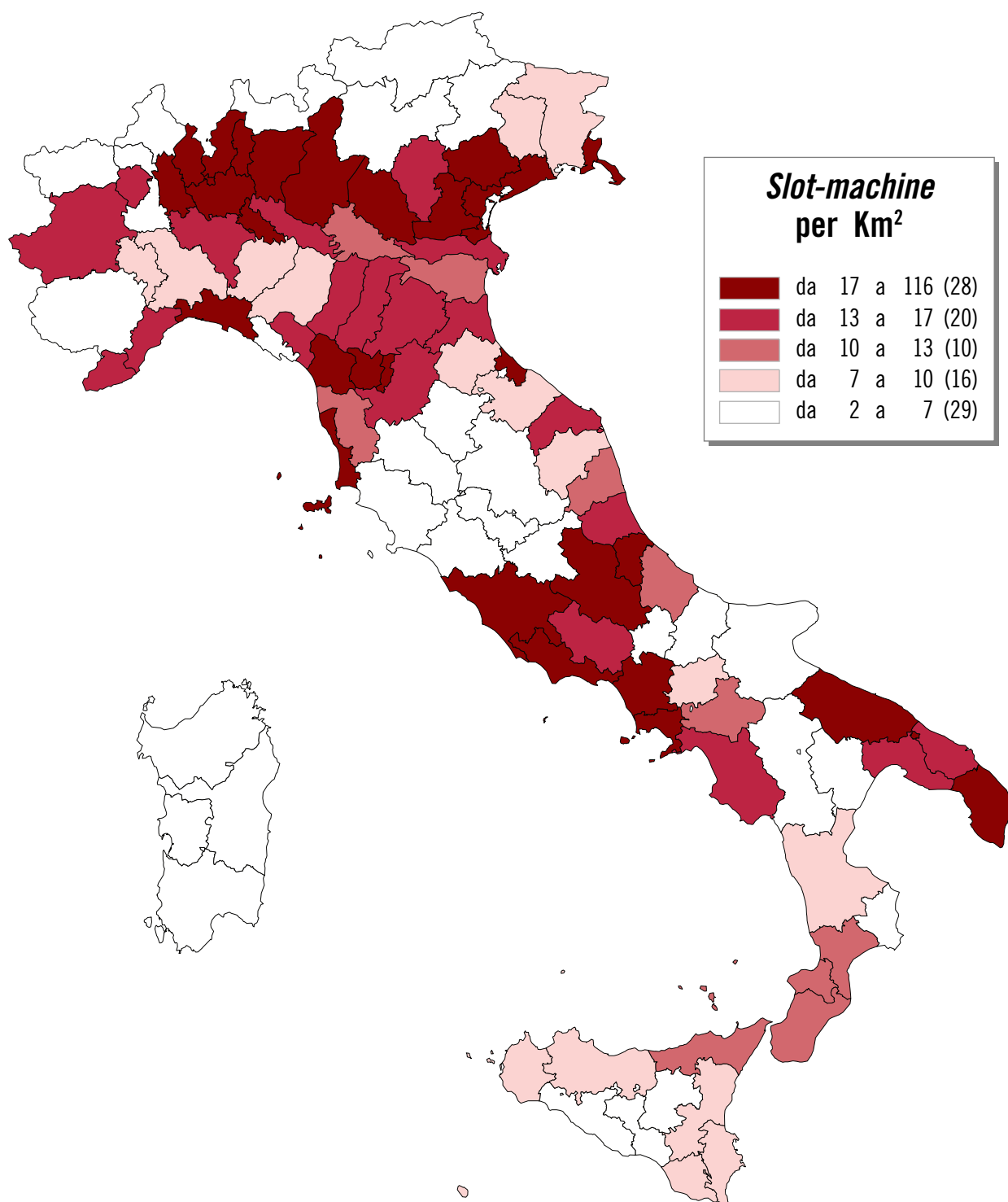
(*) Nella tabella sono riportati, perchè disponibili in modo omogeneo, anche i valori delle province Monza Brianza (già territorio di quella di Milano) e di Fermo (ex Ascoli Piceno).

Figura n. 3 – Dotazione di *Slot-machine* nelle Province per abitanti (al 31.12.2011)



Nota: I dati – provenienti dalla documentazione acquisita dalla Commissione Parlamentare Antimafia nella Legislatura 2008-2013 – si riferiscono all'anno 2011, ma le variazioni con i periodi successivi sono assolutamente trascurabili, essendo prefissato per norma il numero delle concessioni poste in gara dall'Amministrazione.

Figura n. 4 – Densità di *Slot-machine* nelle Province (al 31.12.2011)



Nota: I dati – provenienti dalla documentazione acquisita dalla Commissione Parlamentare Antimafia nella Legislatura 2008-2013 – si riferiscono all'anno 2011, ma le variazioni con i periodi successivi sono assolutamente trascurabili, essendo prefissato per norma il numero delle concessioni poste in gara dall'Amministrazione.

Tabella n. 9 – Il quadro del Lazio

9.a Sale dedicate al gioco d'azzardo e peso demografico

<i>Rk</i>	Provincia	Sale dedicate al gioco d'azzardo	Sale da gioco per 100.000 abitanti	Millesimi
29	Rieti	7	4,5	369,7
38	Viterbo	16	5,1	326,2
88	Frosinone	44	8,9	185,4
89	Latina	50	9,1	182,6
94	Roma	399	9,9	167,4

9.b Sale dedicate al gioco d'azzardo e territorio

<i>Rk</i>	Provincia	Sale da gioco per 100 Km ²	Millesimi
10	Rieti	0,3	361,1
23	Viterbo	0,4	207,6
62	Frosinone	1,4	67,8
85	Latina	2,2	41,4
101	Roma	7,5	12,3

9.c Slot-machine e peso demografico

<i>Rk</i>	Provincia	Slot-machine in esercizio	Slot-machine per 1.000 abitanti	Millesimi
42	Viterbo	1.940	6,1	498,3
43	Roma	24.931	6,2	496,3
51	Rieti	1.023	6,5	468,6
79	Latina	4.230	7,7	399,8
101	Frosinone	4.847	9,8	311,7

9.d Slot-machine e territorio

<i>Rk</i>	Provincia	Slot-machine per 10 Km ²	Millesimi
11	Rieti	3,7	624,2
20	Viterbo	5,4	432,5
65	Frosinone	14,9	155,5
81	Latina	18,8	123,6
101	Roma	46,6	49,9

9.e Indice sintetico di esposizione al gioco d'azzardo

<i>Rk</i>	Provincia	Millesimi
13	Rieti	1.823,6
25	Viterbo	1.464,6
92	Latina	747,4
97	Roma	725,9
100	Frosinone	720,4

I punteggi riportati nella **Tabella 9** e sono da intendersi quale risultato della somma dei singoli punteggi delle tabelle che precedono.

Poiché, come precisato in precedenza, i valori si leggono "all'inverso", le province del Lazio più esposte all'offerta di gioco d'azzardo sono quelle di Frosinone e Roma (quasi con lo stesso punteggio) e quindi quella di Latina.

È interessante rilevare la forte divergenza delle province a minore densità demografica, con Rieti che si distanzia di oltre 1.100 punti da Frosinone, la più esposta.

Figura n. 5 – Andamento del consumo *pro-capite* del Gioco pubblico d'azzardo nelle Province del Lazio

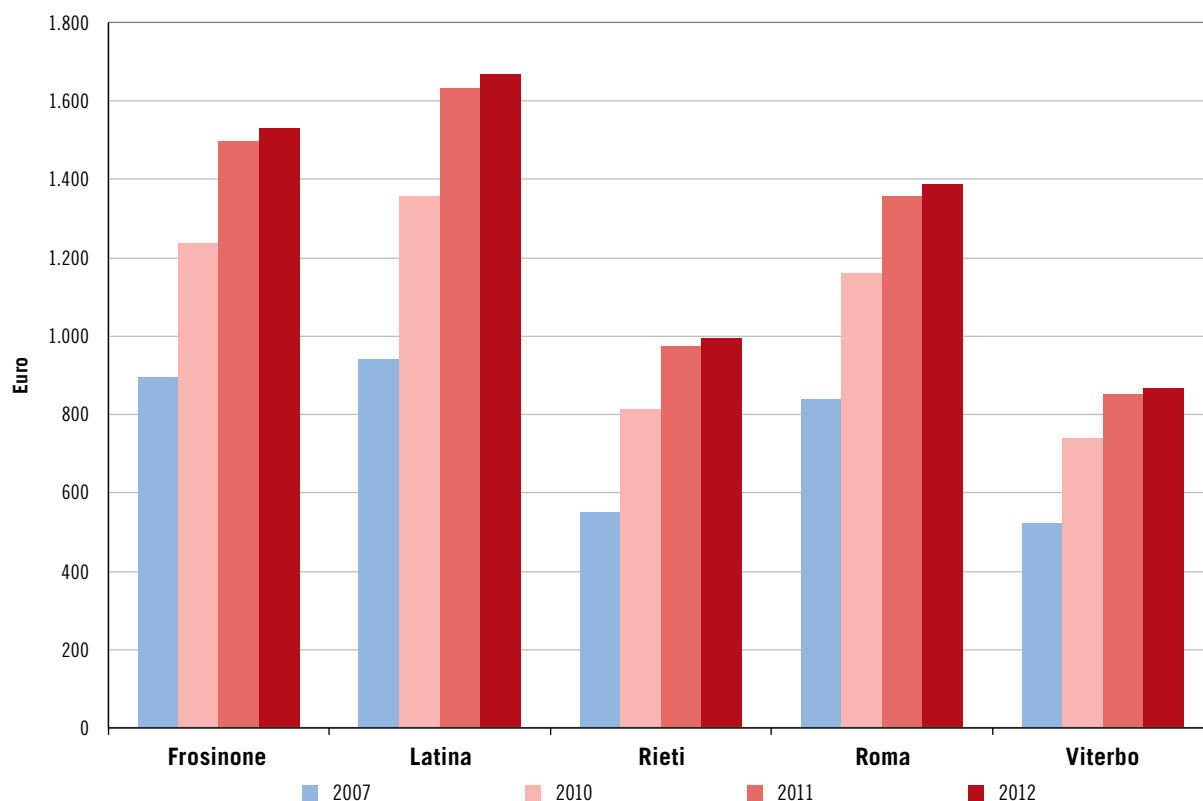


Figura n. 6 – Distribuzione di *Slot-machine* negli Esercizi pubblici dei Comuni del Lazio

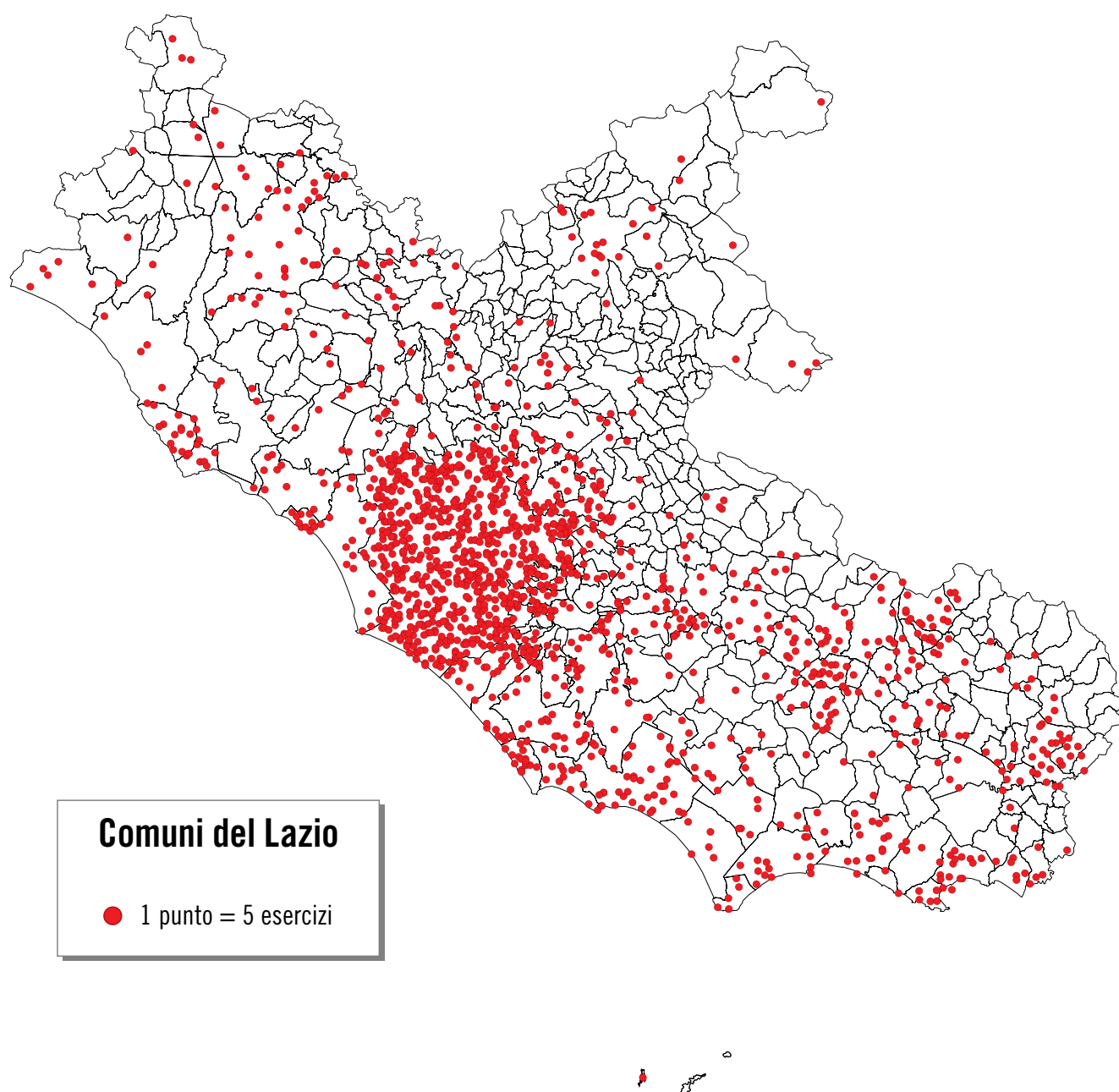


Figura n. 7 – Distribuzione di Sale dedicate al gioco d'azzardo nei Comuni del Lazio

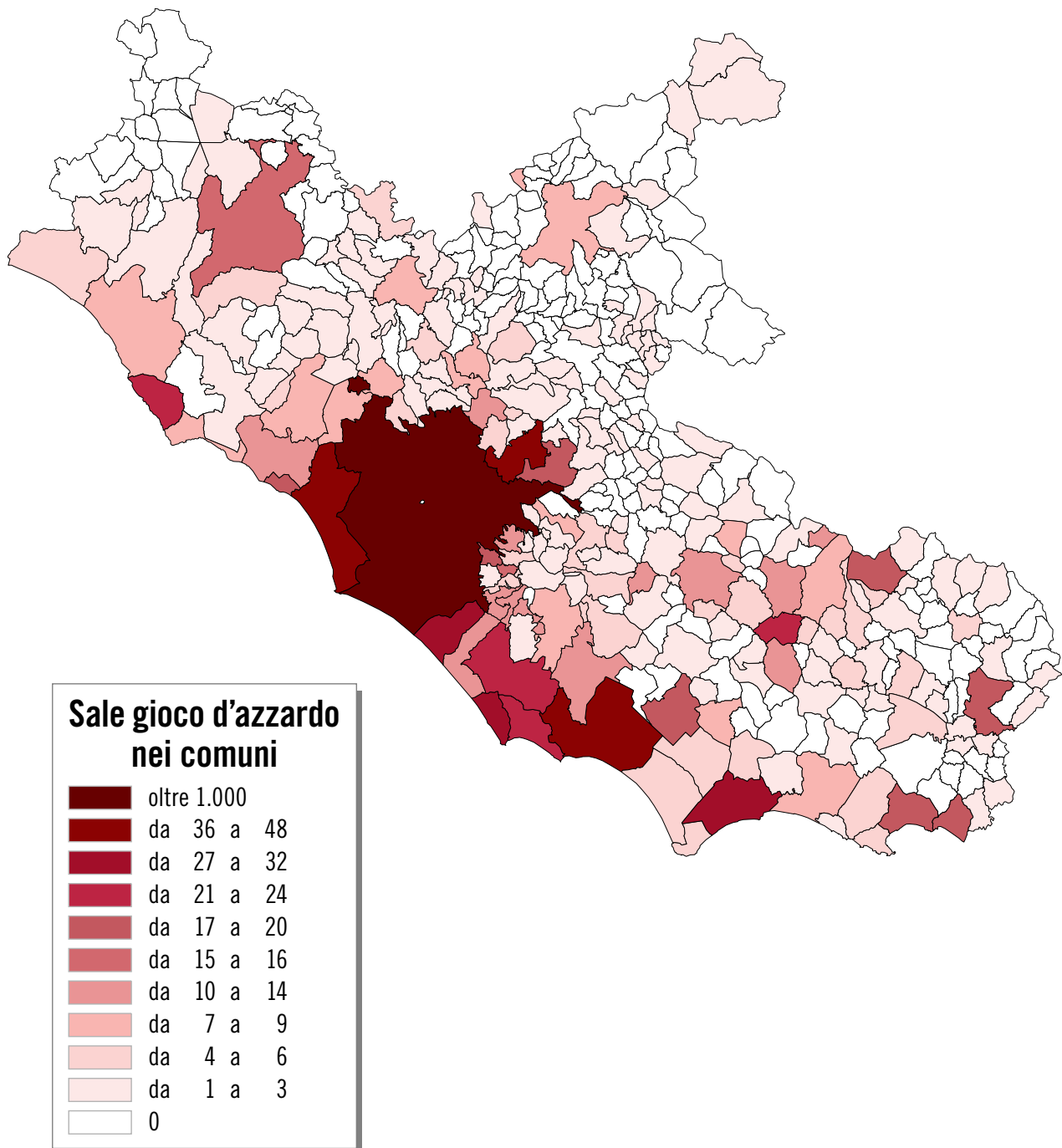


Figura n. 8 – Distribuzione di Sale dedicate al gioco d'azzardo nei Comuni della provincia di Roma

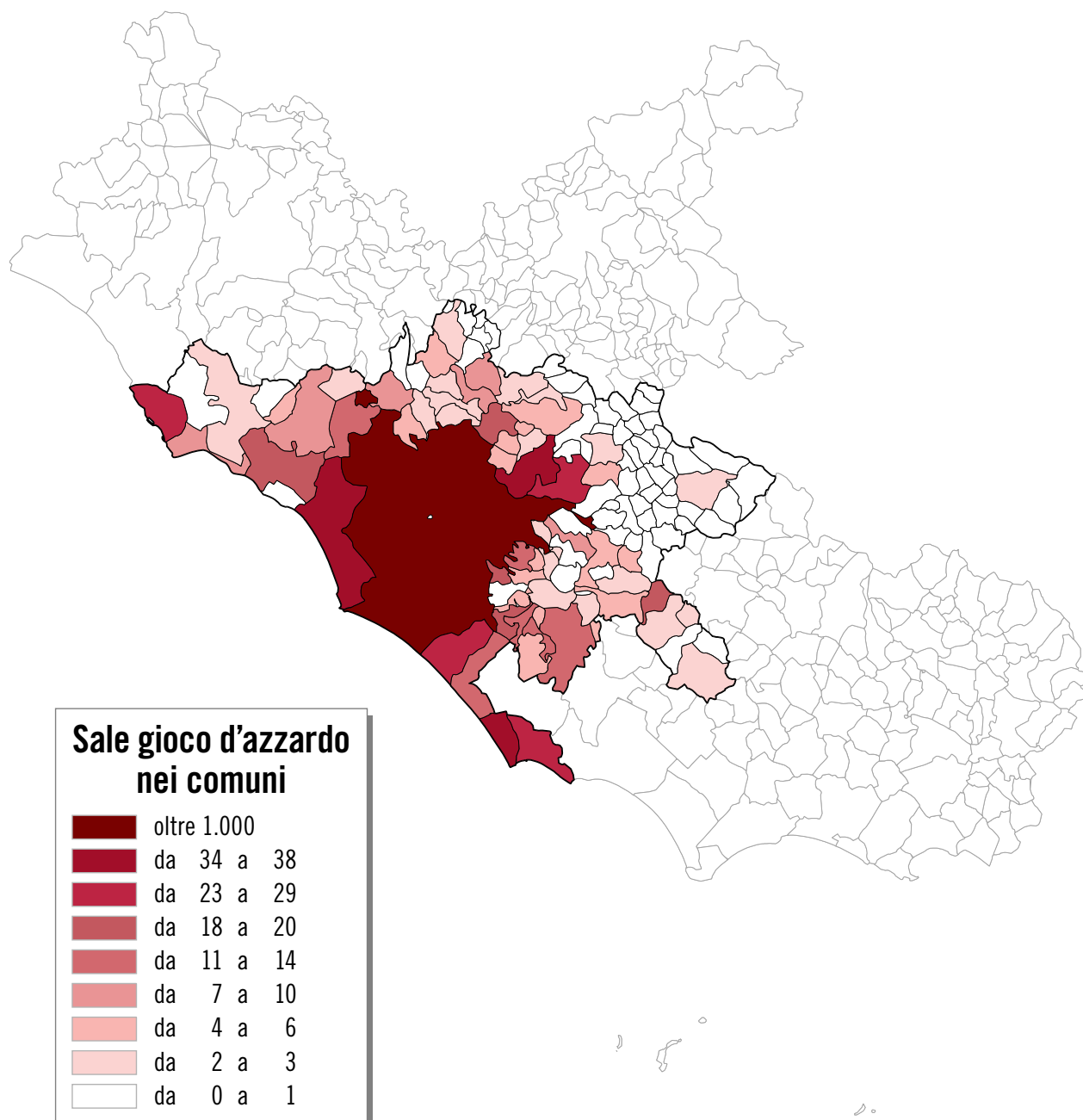
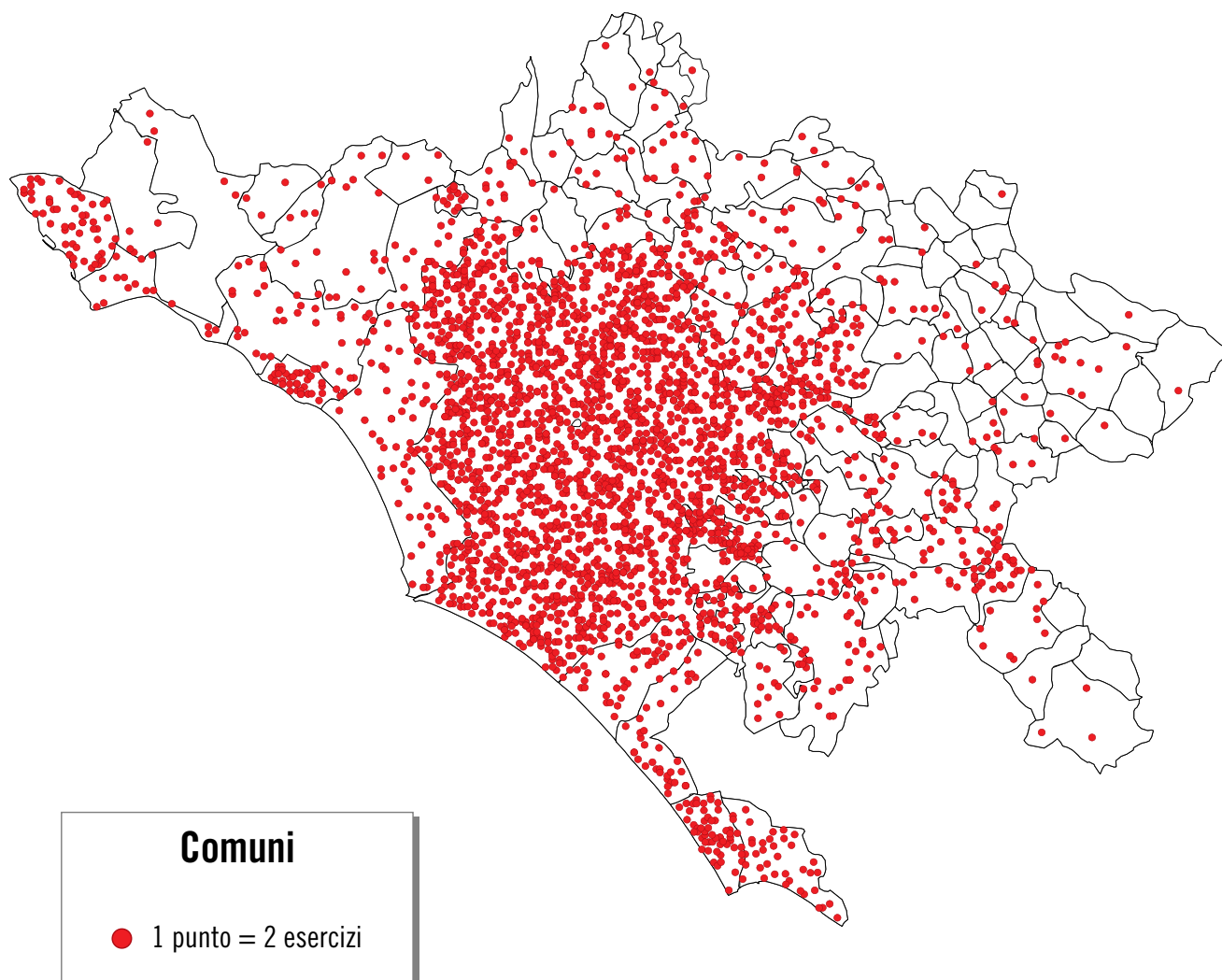


Figura n. 9 – Distribuzione di *Slot-machine* negli Esercizi pubblici nei Comuni della provincia di Roma



LA DISTRIBUZIONE DEL GIOCO D'AZZARDO NEL TERRITORIO DI ROMA CAPITALE

Tra gli obiettivi di questa ricerca vi è quello centrale di individuare l'impatto, e un'eventuale correlazione, tra i due fenomeni che si sono ingigantiti nel corso degli ultimi dieci anni, quali l'offerta di gioco pubblico d'azzardo e la compravendita di metalli preziosi usati e altri oggetti di valore tra privati. L'aspetto più vistoso è dato, nel primo caso, dalla distribuzione capillare di installazioni per la partecipazione, in varie forme, all'impiego di denaro per attesa di restituzione aleatoria ("giochi di fortuna" autorizzati); nel secondo caso dalla disseminazione, nei quartieri residenziali, di "sportelli" denominati "Compro Oro". A quest'ultimo fenomeno è riservata un'apposita e approfondita sezione del rapporto di ricerca, che è rivolta a inquadrare in uno scenario molto ampio il problema.

Con riferimento alla questione del gioco d'azzardo si espone, di seguito, una tavola sinottica che illustra – con particolare efficacia – il quadro della situazione, considerando alcune variabili che consentono delle deduzioni interessanti. Si sono prese in considerazione le Sale da gioco dedicate esclusivamente all'offerta di azzardo con superficie uguale o superiore a 100 metri quadrati e la localizzazione dei punti di Compro Oro nei quartieri. Si sono poi considerati i rapporti con la popolazione residente nei singoli Municipi di Roma Capitale (secondo la ridefinizione dei confini deliberata nel 2013 che ne ha accorpati alcuni, riducendo da 19 a 15 le corrispondenti unità amministrative) e si è misurata l'incidenza di installazioni di gioco dedicate, la loro superficie media. Per i Compro Oro si è operato analogamente (per la numerosità della popolazione), ma si è trascurata la superficie media dei negozi, essendo tale variabile trascurabile (i singoli esercizi, infatti raramente superano un'area di 50 metri quadrati).

Vale la pena precisare che tutti i dati impiegati sono derivati da una faticosa e complessa elaborazione su *file* elementari, ai quali si sono aggiunte le variabili reperite "alla fonte", poiché non esisteva (e tanto meno esiste su scala nazionale e provinciale) un'informazione statistica fruibile, con evidente pregiudizio per la comprensione del fenomeno (nonché per gli indispensabili profili di pubblicità, di trasparenza e, ovviamente, di controllo amministrativo).

Tabella n. 10 – Distribuzione dei Compro Oro e delle Sale dedicate all'azzardo nei Municipi di Roma – Dati e confronti

	Municipi	Compro Oro	Sale dedicate azzardo	Superficie totale sale azzardo	Abitanti	Compro Oro per 10.000 abitanti	Sale per 10.000 abitanti	Superficie media
I	Centro Storico	46	16	5.288,6	201.496	2,28	0,79	330,5
II	Salario-Pinciano	18	18	4.440,0	175.678	1,02	1,02	246,7
III	Montesacro-Valli	28	23	6.981,0	203.395	1,38	1,13	303,5
IV	Tiburtina	12	21	8.735,9	178.599	0,67	1,18	416,0
V	Prenestino-Tuscolano	44	31	10.066,7	246.363	1,79	1,26	324,7
VI	Casilino	9	27	4.846,4	243.922	0,37	1,11	179,5
VII	Appio-Tuscolano	32	38	10.140,6	310.887	1,03	1,22	266,9
VIII	Ostiense-San Paolo	6	9	2.282,0	135.420	0,44	0,66	253,6
IX	Eur-Spinaceto	13	5	885,0	175.925	0,74	0,28	177,0
X	Ostia-Acilia	12	19	6.521,6	226.084	0,53	0,84	343,2
XI	Portuense Marconi	8	14	6.843,8	152.700	0,52	0,92	488,8
XII	Gianicolense	12	7	2.034,3	142.983	0,84	0,49	290,6
XIII	Aurelio-Boccea	14	11	4.304,6	69.615	2,01	1,58	391,3
XIV	Primavalle-Casalotti	13	5	900,0	184.911	0,70	0,27	180,0
XV	Cassia-Nord	15	16	4.280,3	157.625	0,95	1,02	267,5
	Totale	282(*)	260	78.550,9	2.805.603	1,01	0,93	302,1

(*) Per nove punti di Compro Oro non è stato possibile verificare la localizzazione territoriale della sede.

La Tabella mostra come accanto a quartieri dove vi è un evidente proporzionamento tra la densità di Sale da gioco e il numero di Compro Oro in rapporto alla popolazione, vi siano Municipi dove l'asimmetria è molto pronunciata. I Municipi XIII, V, II, XV presentano questa corrispondenza. In altre unità territoriali vi è, invece, una sproporzione: per la concentrazione dei punti di compravendita di metalli preziosi usati (Centro Storico - I Municipio, Gianicolense - XII) oppure per Sale da gioco (Casilino - Municipio VI). Nel complesso, tuttavia, la prima immagine è quella di una coincidenza territoriale nell'esposizione dei due fenomeni.

I dati esposti nella tabella precedente si possono commentare in base a due grandi variabili: la morfologia urbana e la morfologia sociale.

Con il primo termine si fa riferimento alla composizione e alla struttura delle funzioni primarie sul territorio fisico, come, ad esempio, la distribuzione delle aree residenziali, dei servizi commerciali, degli assi viari di grande peso di traffico, le vie di collegamento tra quartieri sia contermini che su quadranti lontani, le infrastrutture di servizio e della direzionalità, ecc..

Per morfologia sociale s'intende, invece, la composizione dei ceti e delle classi sociali, le biografie collettive delle popolazioni insediate, la stratificazione demografica, le provenienze dei residenti, i tratti culturali prevalenti.

Dalla distribuzione sopra indicata emerge la peculiarità del Centro Storico, com'è considerato l'attuale Municipio Roma I, che è la sommatoria dell'ex Municipio I e dell'ex Municipio XVII (Prati, Borgo, Trionfale). Nell'area si riscontra l'esiguità della popolazione residente confrontata con quella degli utenti dei *Business District*, degli addetti alla Pubblica amministrazione e dei *city users*: il complesso di queste tre ultime popolazioni è soverchiante rispetto alla prima. E questo spiega la prevalenza dei Compro Oro, mentre per le sale da gioco d'azzardo vi è da ricordare la deliberazione comunale di Roma Capitale che ne ha escluso (o fortemente limitato) l'apertura all'interno del perimetro delle Mura Aureliane.

Tabella n. 11 – Graduatoria della diffusione media di Compro Oro e Sale dedicate all'azzardo per 10.000 abitanti nei Municipi di Roma

Municipi		Compro Oro per 10.000 abitanti	Sale azzardo per 10.000 abitanti
XIII	Aurelio-Boccea	2,01	1,58
V	Prenestino-Tuscolano	1,79	1,26
VII	Appio-Tuscolano	1,03	1,22
IV	Tiburtina	0,67	1,18
III	Montesacro-Valli	1,38	1,13
VI	Casilino	0,37	1,11
II	Salario-Pinciano	1,02	1,02
XV	Cassia-Nord	0,95	1,02
MEDIA		1,01	0,93
XI	Portuense Marconi	0,52	0,92
X	Ostia-Acilia	0,53	0,84
I	Centro Storico	2,28	0,79
VIII	Ostiense-San Paolo	0,44	0,66
XII	Gianicolense	0,84	0,49
IX	Eur-Spinaceto	0,74	0,28
XIV	Primavalle-Casalotti	0,70	0,27

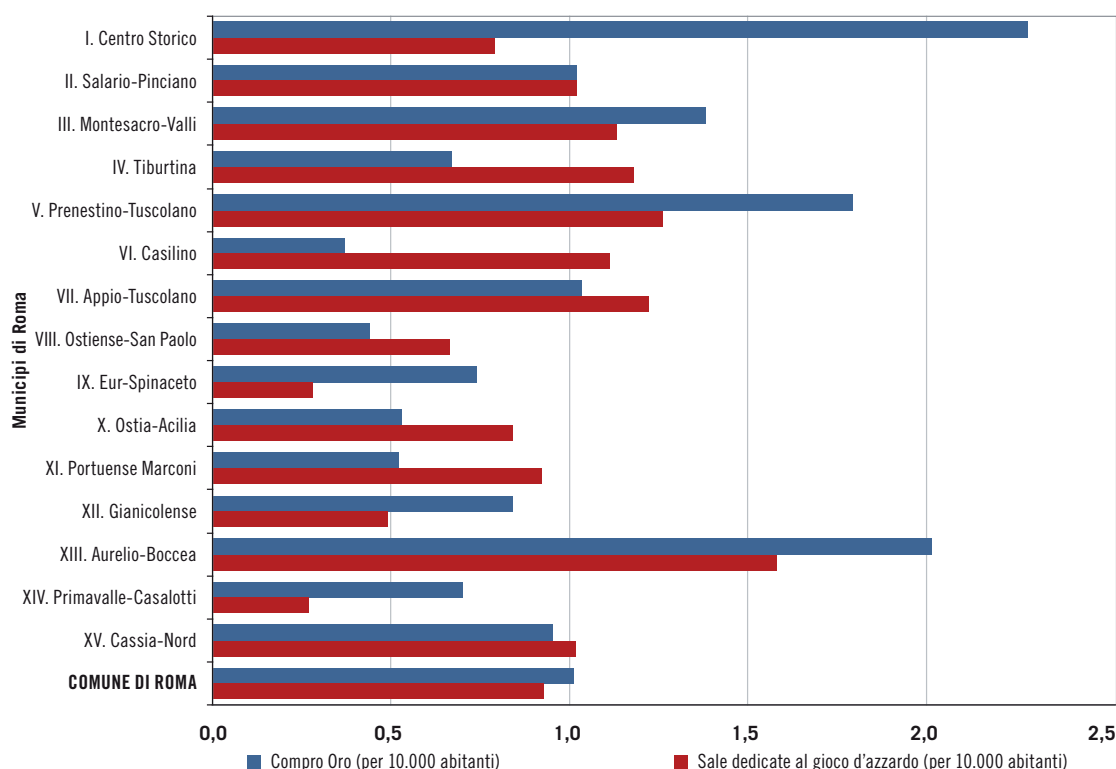
Due aspetti, tra gli altri, meritano di esser rimarcati nella Tabella: il Municipio che presenta i dati più simili, nel proporzionamento riferito alla popolazione residente tra sale d'azzardo e Compro Oro, è il XIII.

Nel Centro Storico (Municipio I) vi è, invece, la numerosità più alta dei punti di acquisto di metalli preziosi usati ai quali non fa da contraltare un insediamento di sale dedicate all'alea. Le ragioni sono da riferire a un fatto "oggettivo" e a una decisione amministrativa. Da un lato, infatti, vi è la relevantissima presenza di *city user* (sia consumatori di beni offerti alla vendita, che utenti di spazi museali e monumentali di eccezionale importanza mondiale); dall'altro lato, ma per l'area del solo ex Municipio I, l'amministrazione comunale di Roma decise di non consentire l'apertura di infrastrutture di gioco tra i beni culturali della Capitale (con solo due eccezioni, per sedi aperte prima della deliberazione della Giunta).

La figura 10 che segue permette di apprezzare meglio tale evidenza.

Infine, la consistenza spaziale a Roma delle sole sale da gioco dedicate (ci si riferisce a quelle over 100 metri quadrati, cioè a 261 strutture), in totale raggiunge quasi otto ettari "calpestabili" (78.551 metri quadrati). È una quantità pari a oltre sette volte quella dei più importanti casinò del mondo, come, ad esempio, Bellagio (Confederazione Elvetica), al cui interno i giocatori possono usufruire di una superficie di 10.776,75 metri quadrati esclusivamente dedicati al gioco d'azzardo.

Per valutare la semplice offerta di spazi per il *gambling* a Roma, si può considerare che in tutto il territorio delle Francia, dove sono operativi 197 casinò (7 dei quali nei territori d'Oltremare)³⁶ le dimensioni medie di tali sale da gioco si aggirano tra i 2.000 e i 3.000 metri quadrati, parte dei quali, per legge, devono essere destinati a servizi turistici (hotel, ristorazione, bar, teatro).

Figura n. 10 – Distribuzione delle Sale dedicate al gioco d'azzardo nei Municipi di Roma

Le sale da gioco nella Capitale sembrano formare una rete estesa, dove le strutture con spazi superiori ai 100 metri quadrati (142) raggiungono un valore molto elevato, che rappresenta il 75% del totale delle superfici impegnate dalle sedi dell'azzardo nell'intero territorio provinciale (dove i metri quadrati complessivamente sono 105.969,02).

L'articolazione delle strutture più rilevanti nei Municipi presenta questa distribuzione:

Tabella n. 12 – Distribuzione per superficie delle Sale dedicate all'azzardo nei Municipi di Roma

Municipi		Totale sale	1.000 - 2.815 mq	500-999 mq	300-499 mq	200-299 mq	150-199 mq	100-149 mq	Superficie totale
I	Centro Storico	16	2	1	2	3	4	4	5.288,6
II	Salario-Pinciano	18		2	2	4	4	6	4.440,0
III	Montesacro-Valli	23	1	4	2	4	4	8	6.981,0
IV	Tiburtina	21	2	2	5	2	2	8	8.735,9
V	Prenestino-Tuscolano	31	2	1	5	7	8	8	10.066,7
VI	Casilino	27		1	1	8	4	13	4.846,4
VII	Appio-Tuscolano	38	2		6	7	8	15	10.140,6
VIII	Ostiense-San Paolo	9		1		4	1	3	2.282,0
IX	Eur-Spinaceto	5				1	3	1	885,0
X	Ostia-Acilia	19	1	1	3	3	7	4	6.521,6
XI	Portuense Marconi	14	1	3		2	2	6	6.843,8
XII	Gianicolense	7		1	2	1		3	2.034,3
XIII	Aurelio-Boccea	11	1	3		2	2	3	4.304,6
XIV	Primavalle-Casalotti	5				2		3	900,0
XV	Cassia-Nord	16	1		2	3	3	7	4.280,3
Totale		260	13	20	30	53	52	92	78.550,9

³⁶ Fonte: *Le Magazine Civique*, pubblicazione del Ministère de l'Intérieur, Paris, 13 settembre 2011.

Composizione delle sale esclusivamente dedicate al gioco d'azzardo nel comune di Roma

■	Da 100 a 149 mq:	92	(35,4%)
■	Da 200 a 299 mq:	53	(20,4%)
■	Da 150 a 199 mq:	52	(20,0%)
■	Da 300 a 499 mq:	30	(11,5%)
■	Da 500 a 999 mq:	20	(7,7%)
■	Da 1.000 a 2.815 mq:	13	(5,0%)

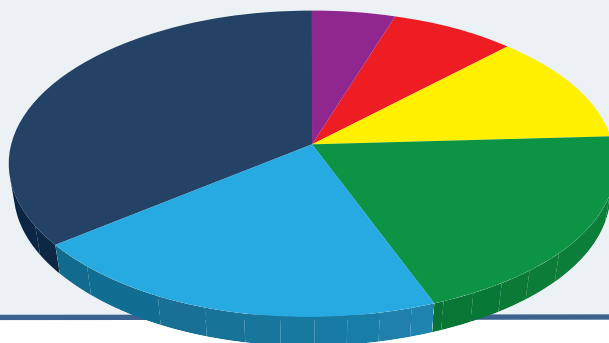
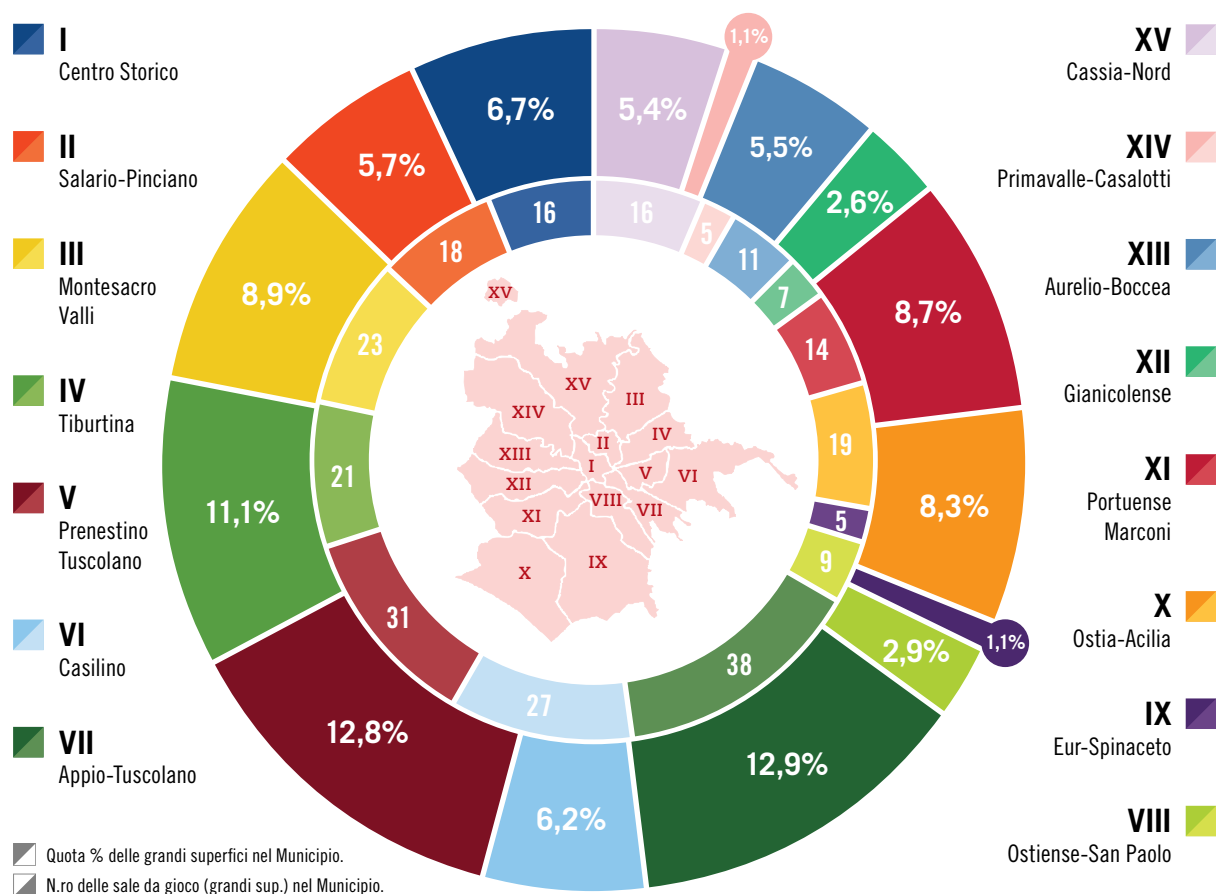


Figura n. 11 - Distribuzione delle Sale dedicate al gioco d'azzardo nei Municipi di Roma



PARTE TERZA

LA QUESTIONE DELL'ORO FINANZIARIO E DEI COMPRO ORO. POSSIBILI CORRELAZIONI CON L'AZZARDO

- Perché l'oro e perché l'impiego speculativo
- Prodotti finanziari legati all'andamento dell'oro e servizi bancari in oro
- Cosa sono i Compro Oro e perché la loro diffusione
- Compro Oro a Roma, attivi (secondo la rilevazione della Questura)
- Rischi intrinseci alla raccolta
- La verifica delle licenze. Inesistenza di un prezzo ufficiale di riferimento. Regole pratiche per le compravendite
- Il "ritrangolo" nel meccanismo dei Compro Oro?
- Le preoccupazioni della Commissione parlamentare Antimafia e il rischio criminalità
- La presenza nel territorio della Capitale e della sua provincia
- Il *boom* nel decennio in corso
- La distribuzione dei Compro Oro nei Municipi di Roma
- Criminalità e commercio di oro e oggetti preziosi. L'impatto sul territorio economico
- Il punto di vista degli operatori legali (ANOPO)

SCHEDA — INIZIATIVE PER UNA NUOVA NORMATIVA IN CORSO NELLA XVII LEGISLATURA

***GAMBLING* E COMMERCIO DI ORO USATO NELLA MORFOLOGIA URBANA DI ROMA**

- Quartieri della fascia intermedia della città consolidata
- Nei quartieri storici
- Montesacro — Nomentano — Le Valli
- Il declino della zona industriale della Tiburtina
- Ostia e il litorale

IL ***GAMBLING*** E LE PROPENSIONI AL CONSUMO INTERNO ALLE ECONOMIE DEI TERRITORI

LA QUESTIONE DELL'ORO FINANZIARIO E DEI COMPRO ORO. POSSIBILI CORRELAZIONI CON L'AZZARDO

L'inedita e capillare diffusione, nelle città di qualsiasi ampiezza demografica, degli "sportelli" di acquisto di metalli preziosi usati (i così denominati Compro Oro) ha provocato, insieme a stupore nell'opinione pubblica, una specifica attenzione delle istituzioni e delle amministrazioni deputate alla regolazione del mercato. Audizioni parlamentari, presentazione di progetti di legge nei due rami del Parlamento, indagini preventive delle autorità di pubblica sicurezza e procedimenti giudiziari in corso, documentano il crescente rilievo pubblico del problema.

Colpisce, da un lato, la reviviscenza di un commercio, arcaico nelle forme, che sembra collegarsi con le difficoltà che la crisi dei redditi familiari – portato della generale recessione economica – sta diffondendo in diversi strati sociali, non in quelli solo collocati in basso nella piramide sociale, ma anche in quelli in posizione intermedia. Preoccupa, dall'altro lato, la possibile esposizione del settore dei Compro Oro a condizionamenti (e a operazioni "di schermo") da parte della criminalità organizzata, anche ai fini del riciclaggio di ricchezza di provenienza illegale.

Nel 2011 si contavano circa 35.000 esercizi (poi ridottisi nel 2013 a 26.000), la maggior parte dei quali attivati nel corso degli ultimi cinque anni. È questo un dato d'insieme che invita a un'analisi su diversi piani, anche al fine di comprendere l'impatto di tale commercio sul territorio economico e, secondo le ipotesi della presente ricerca, sulla propensione dei consumatori a impiegare sia reddito corrente, che quote del patrimonio personale, nella spesa per giochi di fortuna con prospettiva di vincita in denaro, cioè gioco d'azzardo³⁷.

Inoltre la pur semplice evidenza dei Compro Oro va inquadrata nell'andamento, molto tortuoso e complesso, della dinamica di domanda e offerta di metalli preziosi:

- a) nel contesto macro delle quotazioni relative;
- b) nell'esistenza di un complesso di transazioni "che derivano" dalla propensione ad investire sull'andamento dei prezzi di tale merce;
- c) nel diffondersi di specifiche raccolte di "prodotti finanziari" collegati alle attese di rialzi borsistici.

Infine, la questione dell'oro risulta essere di grande rilievo per le istituzioni di vigilanza, per gli apparati di contrasto alla criminalità, per le autorità giudiziarie: tutte impegnate a prevenire, reprimere e monitorare condotte di rilievo penale di varia natura: dai reati di primo livello (usura, estorsione, frode) ai reati economici (per esempio l'aggiotaggio, la turbativa dei mercati finanziari),

³⁷ Anche nell'esplorare questa ipotesi, si rinvia alla partizione, indicata al primo capitolo, tra "gioco pubblico legale", "gioco grigio" e "gioco interamente illegale".

ai reati delle associazioni per delinquere, quali riciclaggio e contrabbando. Dunque, quello del commercio capillare e “atipico” dei metalli preziosi, pur nella sua evidenza “quotidiana” di fenomeno apparentemente “micro”, sollecita l'analisi su scenari davvero molto ampi e complessi³⁸.

La vistosa diffusione della compravendita di oro “usato” appare come la sostituzione – almeno parziale e con conseguenze da chiarire in modo analitico – di un ciclo d'affari generato dal settore della gioielleria che ha tradizionalmente rappresentato una particolarità italiana. Da oltre un decennio, infatti, attraversa una grave crisi – di fatturato, di occupazione, di quote di mercato – proprio la produzione di oggetti artigianali e industriali di particolare rilievo e cultura, oltre che economico. Nella storica *leadership* mondiale nella manifattura dell'oro, si oggettiva uno dei caratteri più evidenti del “made in Italy”, per le ovvie radici che tale produzione ha nella cultura, nel gusto estetico, nei molteplici richiami alla tradizione e alla creatività del territorio dei Comuni e dei distretti. Il settore genera il sesto saldo commerciale attivo del Paese con l'estero, con ben il 70% della produzione destinata ai mercati internazionali³⁹. Sul finire del secolo scorso l'Italia era il maggiore produttore in Europa, deteneva un decimo della domanda mondiale e impiegava nelle lavorazioni oltre 500 tonnellate di metallo prezioso ogni anno.

Ebbene, la crisi del settore orafa in Italia è, ormai, un aspetto cronicizzato della grande depressione. Dopo il picco di fine anni Novanta, i distretti dell'oreficeria sono stati investiti da una profonda crisi, con una produzione in calo dell'80% dal 1998 al 2012. Nell'ultimo anno considerato – secondo le misurazioni del “WGC” – “Gold Report Trends” e del *Report* di “Metallis/Metals Focus” – le lavorazioni hanno impiegato circa 62 tonnellate per l'esportazione, dunque meno del 15% del volume registrato a consuntivo del 1998.

Mentre, insomma, precipitava in una crisi (fino al rischio di estinzione) il settore produttivo della gioielleria, proliferava un abnorme mercato di raccolta e consegna di metallo prezioso usato. Le dimensioni di tale “staffetta” risultano dalla raccolta e dalla elaborazione dei dati riportati nella presente ricerca.

Con l'entrata in vigore della legge n. 7 del 2000⁴⁰, si dispone di un'aggiornata registrazione di tutti gli operatori professionali dell'oro, con costante vigilanza da parte dell'Ufficio di Informazione Finanziaria della Banca d'Italia. Ebbene, nel panorama attuale delle aziende in elenco, 44 aziende si sono iscritte nel primo anno di applicazione e poche unità si sono aggiunte nel periodo 2001-2008. Segue l'improvvisa impennata dell'anno successivo (46 nuove iniziative) e il picco segnato nel 2012 (115 nuove attività). Nel 2013 ancora ulteriori 105 iscrizioni.

La Tabella e le figure che seguono esprimono in modo schiacciante la dimensione del fenomeno e invitano a un ulteriore quesito circa l'irrompere di un *business* e il permanere di un sistema di regolazione e vigilanza di tale mercato che risale a epoche in cui esso rappresentava una nicchia degli affari legati ai metalli preziosi.

³⁸ Per le fenomenologie dei reati comuni e dei reati economici, si può utilmente consultare la Guida alla prevenzione della criminalità economica, edita dalla Camera di Commercio di Roma e destinata fondamentalmente ad aiutare le aziende a evitare danni e quindi tutelare il patrimonio materiale e immateriale dell'impresa che opera in legalità sul mercato.

³⁹ Dati Confindustria Federorafi, 2013.

⁴⁰ Legge 17 Gennaio 2000, n. 7, “Nuova disciplina del mercato dell'oro, anche in attuazione della direttiva 98/80/CE del Consiglio, del 12 ottobre 1998”.

Tabella n. 13 - Operatori professionali dell'oro iscritti nell'Elenco dell'U.I.F. – Banca d'Italia

Regioni	Operatori registrati U.I.F.	% su totale operatori	Operatori per 100.000 abitanti
Lombardia	93	17,48	0,95
Lazio	64	12,03	1,15
Campania	58	10,90	1,01
Toscana	51	9,59	1,38
Piemonte	46	8,65	1,05
Veneto	40	7,52	0,82
Sicilia	32	6,02	0,64
Puglia	29	5,45	0,72
Emilia-Romagna	27	5,08	0,62
Marche	20	3,76	1,29
Calabria	14	2,63	0,71
Sardegna	12	2,26	0,73
Umbria	11	2,07	1,24
Liguria	10	1,88	0,64
Abruzzo	9	1,69	0,69
Basilicata	6	1,13	1,04
Friuli-Venezia Giulia	3	0,56	0,25
Valle d'Aosta	3	0,56	2,35
Molise	2	0,38	0,64
Trentino-Alto Adige	2	0,38	0,19
Totale	532	100,00	0,89

Fonte: Elaborazione su dati Elenco U.I.F. – Gennaio 2014

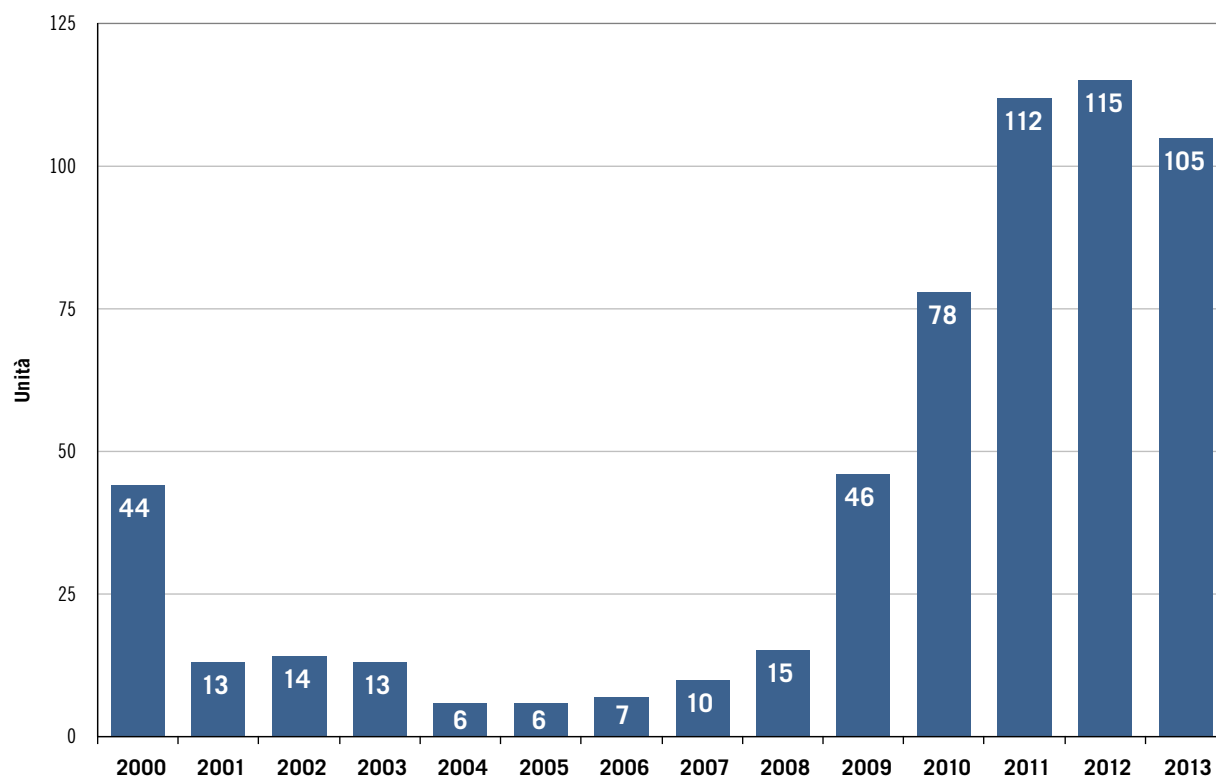
Le regioni dove si concentrano le produzioni di oggetti in metalli preziosi sono la Toscana e il Veneto, ma è in Lombardia, Lazio e Campania che le attività extra lavorazioni hanno il maggior peso, sia per impiego finanziario, che per mera compravendita.

Dalla documentazione disponibile presso l'Osservatorio Nazionale dei Distretti Italiani si ricavano le informazioni essenziali sulla crisi delle produzioni di oreficeria nei due territori che rappresentano la *leadership* del settore. Nelle due regioni di riferimento (Toscana e Veneto) le filiere produttive di Arezzo e Vicenza rimangono in testa alla graduatoria dei principali distretti esportatori di oreficeria con quote, nell'ordine, del 33,8% e del 26,6%. Complessivamente, i primi due distretti dell'oreficeria italiana rappresentano oltre tre quinti dell'*export* orafico nazionale, che valeva, ancora nei primi nove mesi del 2010, circa 3,1 miliardi di Euro, con una crescita del 26,7% rispetto all'anno precedente. Seguivano, a distanza, Valenza con il 12,1%, Milano con l'11,2% e Roma con l'1,9%.

Da tempo le imprese devono fronteggiare una forte instabilità del prezzo delle materie prime, non direttamente imputabile a fattori di mercato, che inducono a prestare un'estrema attenzione alla gestione finanziaria⁴¹.

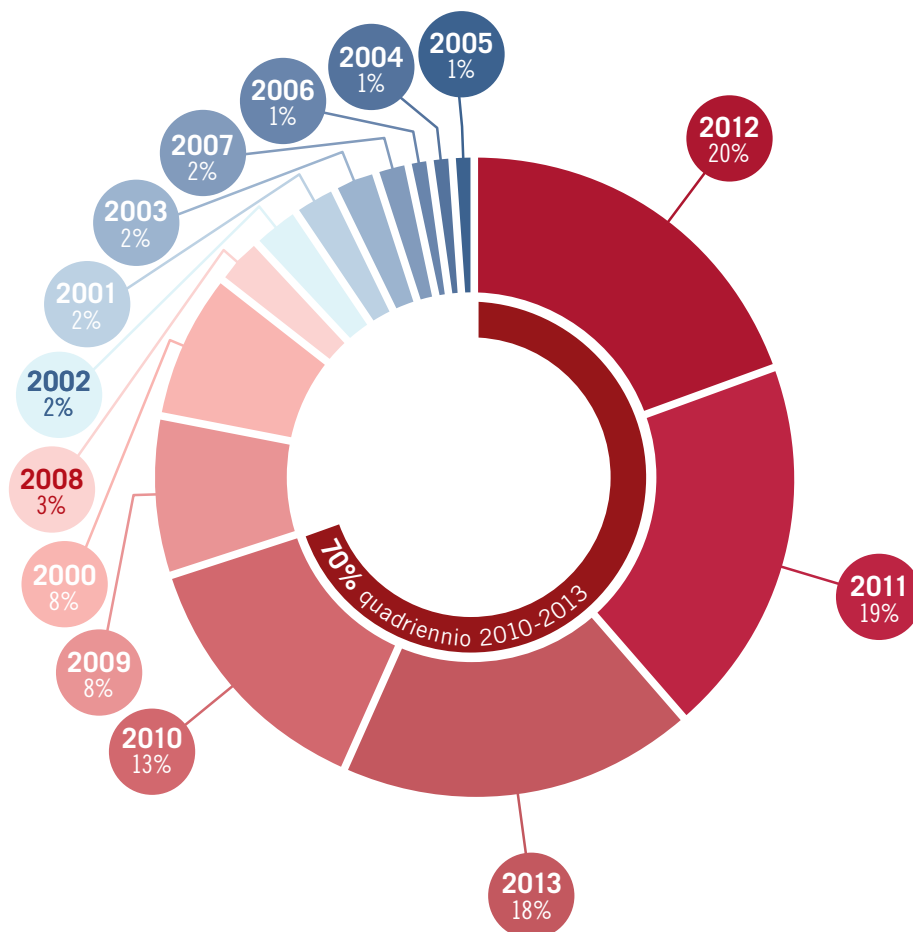
⁴¹ La crisi - secondo l'Osservatorio - si riassume in alcuni tratti che connotano il calo di valore aggiunto dell' "oro lavorato". Il calo della domanda interna si associa con la riduzione della stessa domanda internazionale verso il prodotto italiano: crescita della concorrenza internazionale da parte di Paesi in via di sviluppo (principalmente Turchia, India e Cina) e crescita di importanza di sistemi fieristici di altri Paesi (Stati Uniti, Estremo Oriente, ecc.); regimi di preferenze tariffarie doganali penalizzanti per la produzione italiana.

Figura n. 12 - Andamento iscrizioni operatori professionali in oro da Elenco U.I.F.



Nota: il dato relativo all'anno 2013 è riferito alla consistenza rilevata nel primo semestre.

Figura n. 12a - Composizione percentuale operatori professionali in oro da Elenco U.I.F.



Documento - La questione delle operazioni in oro nella Relazione relativa al 2012 dell'Unità d'Informazione Finanziaria

“7.3. Dichiarazioni sul commercio e sul trasferimento di oro”.

La legislazione in materia di regolamentazione del mercato dell'oro (legge 7/2000 e successive modifiche) prevede che l'UIF riceva le dichiarazioni relative alle operazioni di trasferimento (da e verso l'estero) e commercio di oro da investimento e di materiali d'oro a uso prevalentemente industriale (diversi dall'oro da gioielleria), di importo pari o superiore a 12.500 Euro.

L'UIF cura attualmente la relativa banca dati. Come previsto dalla legge, le informazioni oggetto delle dichiarazioni sono messe a disposizione delle competenti amministrazioni a fini fiscali, di antiriciclaggio, di ordine e di sicurezza pubblica; in particolare, l'UIF effettua specifiche elaborazioni ed estrazioni su richiesta della Guardia di Finanza.

La tavola 7.4 [Tabella 14 n.d.r.] indica le diverse categorie di operazioni in oro segnalate all'UIF nel biennio 2011-2012, riportando il numero di dichiarazioni ricevute e quello delle operazioni segnalate, e il valore complessivo dichiarato (per il 2012 i dati sono parzialmente stimati).

Dal confronto del 2012 con l'anno precedente emergerebbe una sostanziale stasi degli importi dichiarati, a fronte di un aumento del numero di dichiarazioni e di quello delle operazioni segnalate. L'incremento del numero di dichiarazioni è in larga misura conseguente alla diffusione del fenomeno dei compro-oro, la cui operatività viene segnalata all'UIF, per la parte svolta con gli operatori professionali. Tale fenomeno ha determinato l'aumento delle operazioni aventi come controparte persone fisiche o ditte individuali, passata dal 16% del 2008 al 47% [del 2012].

“Con riferimento al 2012, agli operatori professionali è imputabile circa il 70% degli importi segnalati (in crescita rispetto all'anno precedente), mentre le banche rappresentano circa il 30%; le segnalazioni degli altri soggetti (operatori non professionali e privati) rimangono una componente residuale.

Lievemente in calo, rispetto al 2011, è la quota delle operazioni con controparti estere, che ammontano a oltre 4 miliardi di Euro e rappresentano il 28% del totale (rispetto al 33% dell'anno precedente). La distribuzione degli scambi per Paese controparte rimane altamente concentrata nelle prime posizioni: i primi cinque Paesi (Svizzera, Francia, Spagna, Germania e Dubai) rappresentano il 95% del totale (cfr. grafico 7.3). In particolare, le esportazioni verso la Svizzera hanno mostrato un marcato incremento (50% circa), in un contesto di flessione complessiva delle esportazioni di oro (-13%).”

“Per quanto riguarda la distribuzione territoriale delle controparti residenti nel nostro paese, ai primi posti rimangono le province tradizionalmente specializzate nella lavorazione dell'oro (Vicenza, Arezzo, Alessandria) che da sole coprono circa la metà del mercato, oltre alla piazza di Milano, che rappresenta uno snodo fondamentale del flusso di oro verso la Svizzera⁴²”.

⁴² Unità d'Informazione Finanziaria, Rapporto annuale 2012, Roma, maggio 2013, pagg. 76-77.

Tabella n. 14 - Dichiarazioni relative alle operazioni in oro

Tipologia di operazione	2011			2012 *		
	Numero dichiarazioni	Numero operazioni	Valore dichiarato (mln di €)	Numero dichiarazioni	Numero operazioni	Valore dichiarato (mln. di €)
Compravendita	33.600	82.945	10.806	45.729	109.199	10.737
Prestito d'uso (accensione)	1.843	3.619	1.426	2.129	4.354	1.665
Prestito d'uso (restituzione)	1.806	2.224	445	1.342	1.761	199
Altra operazione non finanziaria	200	669	810	189	841	969
Trasferimento al seguito verso estero	955	1.090	1.203	395	395	1.139
Trasferimento al seguito da estero	29	37	33	7	7	9
Conferimento in garanzia	0	0	0	0	0	0
Servizi di consegna per investimenti oro	2	2	0	0	0	0
Totale	38.435	90.586	14.722	49.790	116.557	14.718

(*) Il dato relativo al 2012 è provvisorio e parzialmente stimato

Fonte: Tavola 7.4 della Relazione annuale U.I.F. sul 2012

Come si nota chiaramente nella tabella, a fronte di un valore in Euro dichiarato pressoché immutato tra il 2011 e il 2012 (circa 14 miliardi e 720 milioni), si registra un aumento delle operazioni di quasi 29 punti percentuali. Il frazionamento della raccolta e degli impieghi pare confermare la correlazione inversa tra andamento delle produzioni e andamento della raccolta parcellizzata.

Perché l'oro e perché l'impiego speculativo

Nelle crisi economiche, anche in quelle del XXI secolo, si riproducono comportamenti e valutazioni che sembrerebbero appartenere a modelli arcaici di difesa della ricchezza privata. Uno dei casi più appariscenti è dato dall'aumentata propensione a convertire varie modalità di ricchezza accumulata, nonché valori monetari posseduti, in quella forma antica di "equivalente generale"⁴³ che è la "merce oro". Si tratta, certamente, di una corsa ad acquisire un "bene rifugio", ma non solo di questo.

Di pari passo al diffondersi di preoccupazioni generali dei consumatori e degli investitori circa i flussi futuri dei loro redditi e circa la tenuta del valore dei patrimoni (anche per possibili inasprimenti di tassazioni e per altri prelievi su di essi), soggetti di varia estrazione "confidano" sull'esistenza di una soglia perennemente "intangibile" e quindi protetta da ogni drastico e irrimediabile deprezzamento.

Partendo da tale assunto (lo si potrebbe definire "euristico"⁴⁴, se non addirittura un *bias*⁴⁵), si attivano comportamenti attorno, si potrebbe dire, all'oro e ai "suoi derivati". C'è, infatti, una questione del valore dell'oro "metallo" e c'è una "proiezione" di rendimento finanziario dell'oro "cartaceo": dall'attesa di apprezzamento del primo, cioè dell'oro "fisico", rappresentato da lingotti o

⁴³ Il denaro come riferimento universale di ogni valore di scambio.

⁴⁴ Si intende, ai fini di questa ricerca, per "euristica" una "semplificazione", una scorciatoia cognitiva con la quale comunemente le persone si risolvono a prendere decisioni, formulando giudizi e radicando collettive convinzioni, di fronte a problemi piuttosto complessi, spesso correndo le scelte disponendo di informazioni incomplete.

⁴⁵ Per *bias* s'intende l'errore sistematico che deriva da distorsioni non rilevate nelle premesse e nel metodo di ricerca che precede la decisione: pregiudizi, campioni statistici distorti, comportamenti "automatici" e non avvertiti, difetti negli strumenti di monitoraggio e di diagnosi.

altre unità convenzionali di misura, si diffonde un “senso comune” che innesci la propensione all'oro “finanziario”.

Insomma sistemi “micro” (la conversione di denaro in metallo prezioso) e sistemi “macro” (il rendimento di titoli finanziari in base a proiezioni di aumento della quotazione dell'oro) si collegano. Ciò accade anche nella vita quotidiana delle città, con la disseminazione di negozi di “Compro Oro”.

Per tale collegamento, il più vistoso fattore da considerare – anche per inserire il tema del *boom* delle unità “di strada” di compravendita del prezioso metallo – è proprio l'andamento dei valori finanziari mondiali dell'oro che è utile riepilogare prima di ritornare a esaminare gli effetti della dilatazione di questo commercio nell'economia e nella società dei vari territori e, dunque, della provincia di Roma.

Alla vigilia della grande crisi innescata dal fallimento della Lehman Brothers (15 settembre 2008), il valore del *future* sull'oro era stabile a 500 dollari dal gennaio 2006. Da allora è iniziata la rincorsa: i valori finanziari hanno raggiunto il picco di 1.900 nel settembre del 2011, per quindi ridiscendere e attestarsi a 1.250. Dal 2001 al 2012 la quotazione dell'oro ha segnato un progresso pari al 505%. Sempre nel periodo indicato, il prezzo “al grammo” dell'oro balza dai 10 dollari (costante dal 2000 al 2005) ai 25 nel febbraio 2009, s'impenna a 44 nel settembre 2012 e si “attesta”, nel 2014, intorno ai 29.

Su tale “merce” di riferimento si è montato tanto il mercato collaterale con il *business* dei Compro Oro, quanto un complesso sistema speculativo di “oro finanziario”, a sua volta articolato in due modalità. È utile soffermarsi proprio su questo aspetto per poi tornare alla questione dei Compro Oro, che, perciò, apparirà in tutta la sua rilevanza per gli effetti sul mercato e sulla legalità.

Prodotti finanziari legati all'andamento dell'oro e servizi bancari in oro

Il cosiddetto “oro finanziario” è tradizionalmente costituito da quello in “E.t.f.” (*Exchange traded fund*⁴⁶) fisici, che si fondano direttamente sul prezzo stabilito dal *fixing* del metallo. Di là delle variazioni, l'investimento finanziario resta ancorato all'oro “fisico” depositato materialmente nei *caveaux* delle banche. Si può “investire” sulla merce-oro, e ricavare vantaggi (ovvero svantaggi) dalle variazioni del “prezzo” di una entità che, comunque, si caratterizza nella storia per una “certezza” di stabilità del valore. Infatti, esso è diminuito al di sotto di alcuni livelli solo in coincidenza con eventi storici globali.

Dopo tale “prodotto di base”, si presentano gli E.t.f. “*swap based*”, con i quali si introduce una manipolazione sulla variabile “tempo”. Tali fondi puntano non sullo scambio-detenzione di una massa fisica di metallo prezioso, ma su *futures* (contratti a termine) sull'oro. Il *business* da elementare e intuitivo diviene dunque complesso e, ovviamente, presenta un livello di rischio più elevato.

Il prezzo dell'oro “fisico” è principalmente collegato alla domanda, anche a quella che si espande quando le avverse congiunture economiche spingono a incamerare e a custodire quantità reali del metallo nei *caveaux*. E qui le varie analisi degli operatori concordano nell'indicare una elementare dinamica: a riduzioni di prezzo (a fine 2013 si aggirava attorno ai 1.200 dollari e nel marzo successivo si aggira sui 1.330 per oncia, unità di misura convenzionalmente adottata per l'oro e che equivale a 28,35 grammi) seguono dei “rimbalzi”. Comunque, poiché quello dell'oro si presenta come l'acquisto di un “bene rifugio”, i “risparmiatori” tendono a reputare che, tale “merce”, sia destinata a non scendere sotto il valore di costo. Tutt'altro può accadere, com'è noto, per altri valori legati alla produzione o ai servizi, sovente spinti sotto il costo di produzione.

⁴⁶ Spesso vengono percepiti come “fondi comuni d'investimento”, mentre invece sono negoziati in Borsa con una “gestione passiva”, cioè in base al replicarsi dell'andamento di un determinato indice, come nel caso di quello del prezzo dell'oro o di altre materie.

Sull'oro, come accennato, vi sono anche offerte, interamente “finanziarie”, quali i cosiddetti “Conto oro” e “P.A.C.” (Piano di Accumulo di Capitale). Esse sono destinate al mercato rivolto ai privati (*retail*). A generare l'offerta sono taluni istituti di credito che propongono e collocano investimenti bancari collegati all'andamento del metallo. Come un “conto corrente”, il “Conto Oro” rende disponibile e impiegabile al correntista il proprio deposito. La differenza consiste solo nell'unità di misura che è costituita dall'oncia di oro, e non da valuta interna (Euro) o estera. In un siffatto “conto corrente” si “risparmiano” i costi per il cliente della detenzione e custodia (nei *caveaux*, appunto) di quantità fisiche di oro. E insieme a tali “costi” sono eliminati anche quelli di manifattura, di stoccaggio, con conseguenti spese assicurative. Il conto è “in oro”, ma non c'è bisogno del metallo. Un oro “di conto”, virtuale.

Oltre questa forma di “conto”, alcune banche propongono il P.A.C., nella prospettiva del formarsi di un risparmio con il deposito in conto corrente. Ogni mese, in altri termini, il correntista dà mandato a effettuare acquisti per unità uguali o multiple di 50 dollari. La “dematerializzazione” del capitale in oro induce, però, ad una variante “cognitiva”: da “bene rifugio” contro le incertezze della crisi economica, l'oro si tramuta in investimento incentrato sull'attesa di rendimenti e risultati futuri.

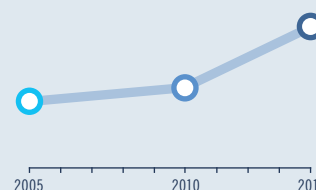
Ecco, dunque, un primo collegamento tra una postazione dove si compiono transazioni “astratte” formali e i capillari punti di raccolta di metallo usato che una moltitudine di privati cede ai Compro Oro.

Cosa sono i Compro Oro e perché la loro diffusione

Come prima accennato, dunque, sia le istituzioni statali, che gli osservatori dell'economia e della finanza, hanno constatato la tumultuosa diffusione di punti di acquisto e vendita di metalli preziosi e gioielli usati. Gli operatori professionali, secondo quanto risulta dal registro pubblico della Banca d'Italia, hanno segnato un incremento di numero, con una progressione iniziata (timidamente) tra l'anno 2000 e il 2005 (quando furono iscritte nell'elenco degli Operatori professionali in oro 15 attività nella provincia di Roma e 547 in Italia) proseguita con dieci nuove attività avviate tra il 2007 e il 2010 e balzata con 21 nuove aperture nel triennio 2011-2013. In totale, l'Elenco ha iscritto 43 imprese con i requisiti di legge “certificati” dall'Unità di Informazione Finanziaria.

Operatori professionali di Roma Capitale presenti nell'Elenco UIF

- Avvio di attività tra il 2000 e il 2005: **10**
- Avvio di attività tra il 2007 e il 2010: **12**
- Avvio di attività tra il 2011 e il gennaio 2014: **21**



Se il prospetto degli operatori professionali abilitati (cioè quelli in Elenco UIF) si pone a confronto con quello dell'inizio di attività degli esercizi che espongono l'insegna Compro Oro nella stessa Capitale, il balzo dei numeri si mostra molto netto.

I numeri crescono prendendo in considerazione la variabile della data di avvio, pur considerando che la fonte dell'informazione statistica è altra e cioè verte sulle attività registrate dalla Questura di Roma nell'ambito dell'attività d'istituto di controllo amministrativo. La compilazione del quadro analitico sulla Capitale è stata predisposta, in occasione di un'audizione del Questore di Roma presso la Commissione Parlamentare Antimafia (2012). Il prospetto è stato quindi messo a disposizione (senza però ulteriore aggiornamento) alla Camera di Commercio di Roma a fine 2013.

Compro Oro a Roma, attivi (secondo la rilevazione della Questura)

Nella Tabella che segue, è indicato l'elenco dei 262 esercizi corredati dall'informazione completa circa la data di avvio del punto di Compro Oro. Nonostante siano 291 gli esercizi registrati, si può comunque notare l'incremento delle attività e il "picco" nell'anno 2012.

Prospetto n. 2 – Punti di Compro Oro a Roma

Inizio dell'attività	Numero di Compro Oro
prima del 2000	7
tra il 2001 e il 2005	6
tra il 2006 e il 2008	11
nel 2009	16
nel 2010	19
nel 2011	75
nel 2012	103
nel 2013	25

L'esposizione – da parte di tutti (compresa la maggior parte di quelli iscritti nell'elenco UIF) - dell'insegna "perentoria" Compro Oro, come un efficace, quanto prosaico richiamo commerciale, rinvia in realtà a un insieme di attività, con un margine di confusione, sia involontario, che, presumibilmente, deliberato: per sfruttare commercialmente talune incoerenze nelle norme regolative e una insufficiente comprensione della questione da parte dei clienti. La maggior parte dei punti di raccolta sono in *franchising*, con conseguente concorrenza tra vari marchi e corredo di campagne di *advertising* e pubblicità, sia sulla stampa (in particolare su quella detta impropriamente *free press*), che sui canali televisivi, con la diffusione di messaggi e "copioni" che incorniciano il fenomeno in motivazioni ben diverse da quelle prevalenti (la cessione degli oggetti di valore di famiglia è presentata come una "opportunità" per disfarsi di "cose" non più utilizzate). Da opzione dettata da uno stato di difficoltà economica, la "propensione" alla vendita viene interpretata come una scelta priva di qualsiasi drammaticità e rischio.

Occorre, dunque, precisare alcuni aspetti, necessari per cogliere le differenze tra i vari soggetti che operano tutti sul mercato "al dettaglio", ma a diverso titolo.

Si tratta di:

- negozi provvisti di licenza di vendita, normalmente all'ingrosso e talvolta anche al minuto, rilasciata dalla Divisione di Polizia Amministrativa della Questura; essi hanno, quale attività prevalente, il ritiro di piccoli quantitativi di oro da privati, ai quali corrispondono il pagamento in denaro contante;
- altri soggetti, con diffusione più capillare sia nei grandi, sia nei medi centri (e alcuni anche a livello internazionale) che offrono "servizi" pressoché equivalenti;
- operatori professionali in oro, che per essere autorizzati all'esercizio di tale impresa devono possedere requisiti tali da essere iscritti in un registro tenuto dalla Banca d'Italia (come accennato, mediante la U.I.F.);
- altri esercenti che ritirano da privati (pagando immediatamente), ma come attività secondaria o non prevalente (gioiellerie, oreficerie, antiquari), che, parimenti, dev'essere autorizzata dall'Autorità di PS. Pur essendo un'attività "sensibile", chi la svolge non è tenuto a documentare una particolare formazione professionale.

Come accennato, il commercio di oro rappresenta un'attività "sensibile" che è inquadrata in una speciale normativa ("Nuova disciplina del mercato dell'oro, anche in attuazione della direttiva 98/80/CE del Consiglio, del 12 ottobre 1998", Legge 17 Gennaio 2000, n. 7). Nel dispositivo è prescritto rigidamente cosa debba intendersi per "oro" e a quali condizioni inderogabili se ne può esercitare il commercio professionale.

Solo i soggetti che dispongono dei requisiti formali possono esercitare le varie transazioni. In primo luogo gli Istituti di credito, che ne hanno inoltrato comunicazione alla Banca d'Italia; in secondo luogo gli Enti economici privati d'impresa costituiti con i tre requisiti essenziali della forma giuridica (società di capitali come S.p.A., Società in accomandita per azioni, S.r.l.); infine possono essere abilitate al commercio di metalli preziosi le Società cooperative che abbiano un capitale sociale interamente versato non inferiore a quello minimo obbligatorio per le S.p.A. e si fondino su una ragione sociale che preveda espressamente il commercio di oro. Sempre per le cooperative, i partecipanti al capitale, gli amministratori e i dipendenti investiti di funzioni di direzione tecnica e commerciale, devono tutti possedere i requisiti di onorabilità previsti nel Testo Unico delle leggi in materia bancaria e creditizia⁴⁷.

Il controllo amministrativo su tutti gli esercizi operanti verso il pubblico è esercitato dal Questore, in base al diritto di polizia: gli articoli 127 e 128 del TULPS sono, infatti, esplicitamente richiamati nel regolamento di attuazione delle norme bancarie citate.

Gli strumenti del controllo sono elementari, tipici di un'attività economica "di nicchia" che può essere facilmente sorvegliata dalle autorità: l'obbligo di tenere e aggiornare scrupolosamente il registro (vidimato dalla Divisione Polizia Amministrativa della Questura) degli oggetti antichi, dei preziosi e degli articoli usati, rilevati e/o in vendita. Tra le prescrizioni questorili rientrano la predisposizione di dispositivi di sicurezza (cristalli antisfondamento che separino l'esercente dal pubblico, sistemi di allarme e video sorveglianza, cassaforte "certificata"). Altro particolare da notare è che i locali commerciali (quasi tutti di modesta superficie) devono avere le vetrine coperte a sufficienza per rispetto della *privacy* dei clienti quando sono coinvolti nelle transazioni.

Fin qui, gli aspetti formali di una procedura preliminare all'apertura di un negozio di Compro Oro che presenta oneri d'ingresso non elevati e una "maglia larga" per quanto riguarda i requisiti richiesti per l'abilitazione; in sostanza niente di più di un'autorizzazione dell'autorità di pubblica sicurezza fornita dalla Questura, preceduta dalla semplice comunicazione di inizio attività al Comune dov'è ubicato il punto vendita. Per la vendita alle imprese che provvedono alla fusione del metallo devono essere rispettati i vincoli e seguite le procedure previste nelle norme del 2000, oltre al sussistere di ulteriori requisiti di onorabilità, assenza di condanne penali.

Rischi intrinseci alla raccolta

La legge consente di autorizzare la "raccolta" da privati, ma essa si svolge con un frazionamento delle operazioni molto elevato. Da ciò derivano conseguenze dirette per l'esposizione a fenomeni di grave allarme sociale, quali riciclaggio e usura. Dubbi e allarme restano, peraltro, anche se la numerosità dei punti di raccolta, la sequenza anomala di aperture e cessazioni di attività si è attenuata. La corsa all'apertura di Compro Oro, come prima accennato, è scesa da un "picco" di 35.000 negozi, nel 2011, a un livello di 26.000 unità a fine 2012 (Fonte: Elenco Operatori Professionali in Oro presso l'U.I.F.).

Si deve notare la modalità vistosamente inadeguata prevista dalla normativa in vigore per attenuare il rischio criminalità: l'obbligo di non superare, per singola operazione, la soglia massima di

⁴⁷ Cfr gli articoli 108, 109 e 161, comma 2, Decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385.

1.000 Euro. Ebbene, sorge subito il quesito su cosa accada se il valore del metallo prezioso (o di oggetti di alto valore venale, come i gioielli) ceduti al Compro Oro sia pari o superiore a 1.000 Euro.

Si procede a una semplice operazione “tecnica”. L'esercente, nei casi di acquisti di valore superiore, versa in contanti fino a 999,99 Euro e salda la quota eccedente con assegno non trasferibile intestato al cliente. Se nel corso di una settimana le operazioni si ripetono, sempre secondo le norme in vigore, non è rilevante il superamento complessivo dell'importo di 1.000 Euro: basta rispettare il limite di ogni singola operazione, corrispondendo il pagamento al momento della cessione. Ecco perché la proliferazione dei punti di raccolta ha suscitato notevoli dubbi dal punto di vista istituzionale ed è divenuta oggetto di analisi e iniziative in Parlamento. Insieme ad approfondimenti nelle commissioni parlamentari, l'attività delle assemblee legislative vede iscritte nell'ordine del giorno diverse proposte di legge, che muovono proprio da considerazioni riguardanti gli aspetti di legalità, di prevenzione e contrasto alla criminalità, da un lato, e le implicazioni circa la trasparenza del mercato e la tutela degli operatori dell'industria dei preziosi, dall'altro.

È interessante sottolineare anche un fatto elementare, e cioè che l'acquisto dell'oro è ammesso solo da clienti che siano maggiorenni, dei quali è richiesta una scrupolosa verifica dell'identità.

Una volta ceduti gli oggetti e liquidato il prezioso, questo non può essere ceduto prima che sia scaduto il termine di 10 giorni previsto dalla legge, per consentire eventuali controlli da parte delle autorità; è prassi quella di far firmare al cliente un contratto che sollevi dalla responsabilità di comprare oggetti rubati⁴⁸.

La verifica delle licenze. Inesistenza di un prezzo ufficiale di riferimento. Regole pratiche per le compravendite

Secondo le normative in vigore nei punti di compravendita di metalli preziosi e oggetti di valore usati è autorizzato solo lo scambio e il trattamento di gioielli, con esclusione di lingotti e di monete. Per disporre del titolo a operare in tale commercio, rilasciato dal Questore quale autorità tecnica di pubblica sicurezza, l'esercente deve possedere, secondo il Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza (TULPS), la condizione di non aver riportato condanne penali.

Non esiste un prezzo dell'oro usato: le quotazioni ufficiali riguardano solo quello “convenzionale” a 24 carati. In realtà, gioielli od oggetti hanno di frequente una composizione “a 18 carati” (75% di oro) e la loro contrattazione di prezzo è “libera”. Manca dunque (ed è il “Tallone d'Achille” della posizione del consumatore) un sistema codificato di garanzia circa le modalità di stima del valore e del peso del gioiello o del metallo prezioso ceduto.

Il problema centrale di tutela della parte che cede gli oggetti (e reciprocamente, della parte dell'acquirente) è la verifica delle quantità effettive, secondo procedure tipizzate e standard di analisi chimica. Il che di frequente non avviene, per l'uso di metodi meno affidabili (“alla tocca”, con una “pietra di paragone”, o con “reagenti” per ricavare la caratura)⁴⁹. E così si produce una grave asimmetria nella condizione delle parti, perché il cliente non dispone di possibilità autonome di valutazione. Le conclusioni sono “sulla fiducia”, al più dopo aver effettuato la comparazione di

⁴⁸ La disciplina relativa alle operazioni di acquisto di oggetti preziosi da soggetti privati e la loro successiva alienazione è regolamentata dall'articolo 128 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, di cui al Regio Decreto n. 773 del 1931 e dagli articoli 16 e 247 del relativo regolamento per l'esecuzione, di cui al Regio Decreto n. 635 del 1940. È bene precisare che ogni oggetto prezioso acquistato da privati è da considerare «usato». In caso di acquisto di oggetti preziosi da privati la legge prevede che sul registro di chi fa commercio di cose antiche o usate siano annotati: 1) l'identificazione del cedente tramite carta d'identità o altro documento rilasciato dall'amministrazione dello Stato munito di foto, la registrazione delle generalità e il domicilio; 2) l'annotazione della data dell'operazione da parte dell'acquirente; 3) la descrizione degli oggetti acquistati per natura, qualità e quantità; 4) l'annotazione del prezzo pattuito.

⁴⁹ Dichiarazioni dell'Associazione nazionale operatori professionali in oro (Anopo), presidente Andrea Zironi (cfr “Il Sole 24 ore” del 30 novembre 2013).

più valutazioni da parte di differenti “sportelli”. Con evidenti rischi di impiego di strumenti “inaffidabili”.

Formulata, dunque, un’offerta da parte del Comprò Oro, il nominativo del cliente che aderisce dev’essere iscritto su un registro, vidimato dagli Uffici licenza della Polizia Amministrativa della Questura, corredato dalla descrizione degli oggetti, il loro peso e l’importo pattuito.

Il punto critico è dato dalla modalità di pagamento e dalla ricevuta: solamente facoltativo il rilascio al cliente di un “giustificativo”, mentre il pagamento con denaro contante è vietato quando esso supera la soglia di 999 Euro: riferita alla singola operazione e non alla quantità dei beni conferiti.

È facilmente intuibile la modalità di elusione dell’obbligo di tracciabilità: è sufficiente frazionare il pagamento e mantenere “sotto soglia 999” le singole azioni. Altro punto di debolezza (anche qui: un dettaglio del connotato arcaico di queste transazioni) è la esenzione dall’IVA, che riguarda anche (sebbene espressamente vietato ai Comprò Oro) le cessioni di oro, lingotti e monete. Per questi valori si può ricorrere solo a “operatori professionali in oro”, il cui registro è tenuto, come accennato, dall’Unità di Informazione Finanziaria (U.I.F.) della Banca d’Italia (ex legge 17 gennaio 2000, n. 7). La consultazione dell’elenco è agevole e avviene alla pagina *web* dedicata nel sito della Banca d’Italia - sezione Vigilanza - sottosezione Albi ed elenchi - voce “Operatori professionali in oro”.

Quanto tale modalità di transazioni tra privati sia *border line* con altre condotte perseguite per legge – e come l’eventualità di comportamenti illeciti si sia inflazionata di pari passo con il *boom* dei Comprò Oro – lo dimostra un dispositivo della normativa vigente, laddove vieta il riacquisto di qualsiasi oggetto prezioso da parte di chi lo abbia dapprima ceduto. In caso contrario si configurerebbe esplicitamente un “prestito su pegno”, categoricamente interdetto ad altri che non siano operatori finanziari abilitati. Inoltre, i materiali rilevati dal compratore devono essere detenuti per almeno dieci giorni, ma ai soli fini di controlli di polizia antiricettazione o per altri reati da prevenire.

Sono molto evidenti l’incertezza normativa e l’insufficienza dei controlli, perché entrambi sono concepiti secondo un impianto che può valere per un settore “di nicchia”, dunque ben lontano dal volume delle transazioni raggiunto negli ultimi cinque anni. La questione è stata ufficialmente riconosciuta con l’avvio della discussione di tre progetti di legge, nell’attuale e nella precedente legislatura. Nel frattempo - come sostiene l’Associazione dei professionisti dell’antiriciclaggio (AIRA) - da più parti si chiede la moratoria delle licenze, anzi il blocco, affidando una procedura d’urgenza alle prefetture. Questo tipo di provvedimento avrebbe, tuttavia, bisogno di essere motivato per gravi esigenze di tutela dell’ordine pubblico.

L’attività dei Comprò Oro è regolata dalla citata legge 17 gennaio 2000, n. 7⁵⁰, che però riguarda i soli operatori professionali, in possesso di requisiti giuridici, finanziari e patrimoniali, e per i quali la vigilanza e il registro sono demandati all’U.I.F. della Banca d’Italia. Il procedimento per approvare nuove norme si è avviato (dicembre 2012) alla Commissione Attività Produttive della Camera dei Deputati (presidente l’on. Donatella Mattesini, che nella successiva legislatura è stata eletta al Senato). Si prevede l’obbligo di iscrizione a un albo di esercenti, con specifici requisiti professionali e di trasparenza bancaria, l’istituzione di un registro delle transazioni e delle analoghe attività, in analogia con quella di intermediazione finanziaria. La normativa da riformarsi dovrà prevedere procedure e controlli antiriciclaggio, l’obbligatorietà di

⁵⁰ La Legge n. 7 del 17 gennaio 2000 (“Nuova disciplina del mercato dell’oro, anche in attuazione della direttiva 98/80/CE del Consiglio, del 12 ottobre 1998”), art. 1, commi 1 e 2, riguarda l’oro da investimento, vale a dire il metallo in forma di lingotti o di placchette di peso superiore ad un grammo, di purezza pari o superiore a 995 millesimi, rappresentato o meno da titoli, accettato dal mercato dell’oro; le monete d’oro di purezza pari o superiore a 900 millesimi nonché le monete aventi le medesime caratteristiche; il materiale d’oro diverso da quello di cui alla lettera a), ad uso prevalentemente industriale, sia in forma di semilavorati di purezza pari o superiore a 325 millesimi, sia in qualunque altra forma e purezza.

ricevute fiscali, la documentazione delle operazioni con corredo fotografico e con schede dettagliate della merce e la fotocopiatura di documenti d'identità del cliente. Nel caso di violazioni amministrative, le sanzioni previste saranno più gravi (in ciò differenziandosi da quelle vigenti per "ordinarie" attività commerciali), mentre si renderà obbligatorio il pagamento con modalità tracciabili (quindi con esclusione assoluta del "contante")⁵¹.

Allo stato attuale, la forma più soddisfacente di regolazione è quella affidata al controllo dell'idoneità degli strumenti di misurazione del peso e della composizione degli oggetti ceduti dai privati. In questo senso, gli interventi ispettivi delle Camere di commercio appaiono dotati della necessaria professionalità, ma risultano quantitativamente insufficienti, per la grande diffusione dei punti di compravendita avvenuta negli ultimi anni.

Per la disciplina antiriciclaggio vige l'obbligo di segnalazione di "operazioni sospette", ma non quello di verifica della clientela (circa le motivazioni della cessione di oggetti preziosi e le condizioni nelle quali avviene la transazione), né quello di trasmissione dei dati nell'archivio unico informatico "antiriciclaggio" (A.U.I., presso la Vigilanza della Banca d'Italia).

Il "ritrangolo" nel meccanismo dei Comprò Oro?

Come già detto, tutti i materiali della transazione devono permanere in giacenza nei negozi abilitati per dieci giorni, in modo da lasciare il margine di tempo per verificarne la provenienza⁵².

Il ritrangolo...

ritràngolo pare ad alcuno voce corrotta dal *lat. RÈTRO dietro* e *gr. AGORÀ mercato, negozio, compra, vendita*: ma forse è cavata più semplicemente dall'*ant. RITRÀGGERE = lat. retrahere trarre indietro*.

Specie di usura illecita, che consiste in ricomprare a contanti per minor prezzo ciò che siasi ad altri venduto a tempo. Il Cecchi poi insegna che per chi dà la roba o mercanzia si chiama Scroccare, e quando si vende dicesi Far barocco (Prov. 23).

Fonte: "Vocabolario Etimologico della Lingua Italiana", Ottorino Pianigiani, 1907

Può sembrare una curiosità, quasi una "spigolatura" delle sopravvivenze arcaiche nella vita quotidiana dell'Italia che attraversa una lunga depressione economica. Il divieto della facoltà di riacquisto del bene ceduto al

Comprò Oro si può anche inquadrare come una misura rivolta a prevenire una forma prosaica e antica di usura: il cosiddetto "ritràngolo", che era tipizzato come fattispecie di reato nel Codice Leopoldino, nel Gran Ducato di Toscana (dunque in vigore fino al 1861). È una condotta usuraria che consiste "in ricomprare a contanti per minor prezzo ciò che siasi ad altri venduto a tempo". È ovvio che si tratterebbe di un "ritràngolo" alla rovescia: il privato che ha ceduto, riacquisterebbe a maggior prezzo. In caso di "pegno", invece, corrisponderebbe un interesse commisurato al tempo intercorso tra la consegna e il riscatto.

La curiosità cede il passo, tuttavia, alla constatazione di un vero rischio di usura, laddove la persona che cede l'oggetto o il metallo prezioso è spinto da difficoltà economiche o dall'urgenza di soddisfare bisogni (sia primari, che "non", come, ad esempio, pagare debiti di gioco o alimentare la propensione all'azzardo). Si tratta di uno spazio "di mercato" costituito da quanti avvertono soggettivamente la necessità di "incassare velocemente denaro" e quindi sono disposti ad accettare valutazioni a prezzo inferiore al valore corrente.

⁵¹ Al mese di gennaio le iniziative legislative si fondavano sui seguenti Atti (237) MATTESINI ed altri. - Disposizioni concernenti la tracciabilità delle compravendite di oro e di oggetti preziosi usati e l'estensione delle disposizioni antiriciclaggio, nonché istituzione del borsino dell'oro usato e misure per la promozione del settore orafa nazionale; (327) D'AMBROSIO LETTIERI. - Disciplina dell'attività di compravendita di oggetti usati in oro, pietre o metalli preziosi, nonché disposizioni concernenti la tracciabilità delle operazioni e l'emissione delle relative fatture; (683) MATTESINI ed altri. - Regolamentazione del mercato dei materiali gemmologici.

⁵² Così prevede l'articolo 128 del TULPS.

Le preoccupazioni della Commissione Parlamentare Antimafia e il rischio criminalità

Una parte degli oggetti acquistati dai Compro Oro sono successivamente rivenduti ad altri privati come beni usati. Anche in questo caso, dev'essere osservata una norma, risalente agli anni Trenta del secolo scorso, e ormai alquanto inadeguata. Il riferimento è all'articolo 247 del "Regolamento per l'esecuzione del Testo Unico 18 giugno 1931, n. 773 delle Leggi di Pubblica Sicurezza", che impone la tenuta di un registro di chi fa commercio di cose antiche od usate o di chi commercia o fabbrica oggetti preziosi, dove (secondo il citato art. 128 del TULPS) va indicato, "di seguito e senza spazi in bianco", il nome, cognome e domicilio dei venditori e dei compratori, la data dell'operazione, la specie della merce comprata o venduta ed il prezzo pattuito. È evidente la *ratio* di controllo sociale e specificamente di deterrenza al compimento del reato di ricettazione, di un complesso di articoli del Diritto di polizia che riguarda tutte le transazioni di cose di "valore venale": oggetti d'arte e di antiquariato, oggetti di pregio o preziosi. Anche le attività di lavorazione artigianale sono interessate alla misura, laddove esse riguardino la trasformazione di oggetti o metalli preziosi usati, anche con pietre di gioielleria. A tale elementare normativa si aggiunge quella per la prevenzione del riciclaggio.

Un apparato di controllo siffatto poteva risultare efficace in tempi nei quali, come si sottolineava poc'anzi, gli sportelli di Compro Oro erano in minor numero. Con la proliferazione degli "sportelli" si moltiplicano i casi di scorrettezza, di raggiro e di elusione fiscale, dalla rilevazione senza seguire e documentare la procedura di identificazione di chi consegna il metallo, al pagamento di somme in contante superiori al limite di 999 Euro. Tutto questo può associarsi ad attestazioni false e consegna di monili alle attività di fusione (talune compiacenti). L'aspetto di debolezza dell'attuale sistema di controllo è la difficile tracciabilità dell'oro: dall'acquisto alla fusione.

Del tema si è occupata, nella passata legislatura, la Commissione Parlamentare d'inchiesta sulla mafia e sulle altre organizzazioni criminali, che ha convocato in audizioni i responsabili della sicurezza pubblica. Così, il 27 marzo del 2012, l'organismo bicamerale ha rivolto specifiche domande al ministro dell'Interno *pro tempore*. Alla richiesta, in tale seduta, di precisazioni sul fenomeno della proliferazione dei negozi Compro Oro e su "come si intenda intervenire", il ministro (all'epoca l'ex Prefetto A.M. Cancellieri) ha ammesso che:

"Effettivamente si assiste ad un sostenuto sviluppo del settore in questione. Ciò può essere interpretato anche come sintomo della forte difficoltà economica che investe alcuni ceti sociali. Il fenomeno, tutto italiano, ha generato un mercato sommerso che non di rado finisce con l'alimentare fattispecie delittuose che rendono necessaria l'effettuazione di un monitoraggio costante, soprattutto negli ambienti criminali legati all'usura, alla ricettazione e al riciclaggio⁵³".

Le indicazioni dell'Autorità nazionale di Pubblica Sicurezza (così l'ordinamento indica il Ministro dell'Interno), hanno come fondamento proprio l'inadeguatezza del sistema di vigilanza, sia sul piano normativo, sia su quello dei dispositivi tecnici di prevenzione.

Tutto il settore del commercio di oro e preziosi ceduti da privati genera un elementare, quanto complesso "sistema", da taluni definito una "filiera", che presenta molte zone d'ombra: si inizia dalla registrazione dell'acquisto da ogni privato e si prosegue con la fusione del metallo e con il "ricondizionamento" dell'oggetto usato, attestando l'evidenza necessaria per la fiscalità.

Nell'ambiguità della normativa vigente in rapporto alla condizione "strutturale" del settore e nel rapido *boom* dell'offerta, andato ben oltre quello tradizionale sostenibile dagli operatori abilitati

⁵³ Commissione Parlamentare Antimafia, resoconto stenografico della seduta del 27 marzo 2012, in Atti parlamentari, XVI Legislatura.

e che operano in condizioni di legalità e trasparenza (e quindi soggetti anche a subire concorrenza sleale e danni per l'alterazione del mercato), si è creato un ampio e, al tempo stesso, parcellizzato spazio per il riciclaggio dei proventi del crimine e per il finanziamento usurario di consumatori, famiglie e anche imprese.

Le preoccupazioni delle istituzioni della sicurezza pubblica, circa il proliferare delle compravendite di metalli preziosi e gioielli da privati, hanno poi trovato un organico inquadramento nell'audizione del "Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica" di Roma svoltasi alla Commissione Parlamentare Antimafia, nella seduta del 5 ottobre 2011 (XVI Legislatura⁵⁴).

Rispondendo a specifici quesiti, il Prefetto di Roma, Pecoraro, ha premesso che:

"Le attività di compravendita di oggetti preziosi, con riferimento specifico alla realtà romana, possono prestarsi a fenomeni d'infiltrazione di attività illecite, con particolare riguardo a quelle legate ai reati di usura e riciclaggio. La storia della criminalità capitolina ha presentato in passato legami e connivenze in tale settore".

Dunque un settore di elezione della delinquenza organizzata a Roma, fin dalla seconda metà degli anni Settanta del secolo scorso, che nel procedere della crisi economica, collegandosi all'apprezzamento speculativo del prezzo dell'oro, genera particolare allarme.

La presenza nel territorio della Capitale e della sua provincia

Nell'incremento nazionale delle attività di compravendita di tale "merce", si colloca il dato del territorio della provincia di Roma. "Dal 1° gennaio 2010 al 15 settembre 2011 – ha indicato il Prefetto Pecoraro - sono state rilasciate 272 licenze ex articolo 127 del T.U.L.P.S, con un *trend* di aumento di circa il 18% rispetto al periodo precedente".

Come già accennato, sviluppando il dato della rilevazione della Questura di Roma, e reso disponibile alla Camera di Commercio per questa ricerca, si può collocare la distribuzione di 291 esercizi nella Capitale e di altri 153 nel restante territorio provinciale, e dunque attribuire la localizzazione di 444 punti (secondo le licenze rilasciate dalle autorità).

Tra i Comuni di media ampiezza della provincia, se ne riscontrano alcuni a elevata incidenza, come ad esempio Albano Laziale (13 punti di compravendita) e la vicina Genzano (9) che segue Fiumicino (con 10 punti di raccolta) e precede Civitavecchia e Guidonia (8) Anzio, Ciampino e Pomezia (ciascuno con 7 Compro Oro), Monterotondo, Fonte Nuova e Colleferro (tutte e tre con 6 esercizi). Cinque "sportelli" si registrano, infine, sia a Grottaferrata, che a Nettuno.

In tutto, i Comuni che vedono collocato almeno un Compro Oro nel loro ambito sono 44 sui 121 della provincia di Roma: oltre uno su tre, compresi quelli di minima densità demografica.

Per facilitare la visione del distribuirsi dei Compro Oro, quasi esclusivamente nelle città medie della provincia, sono state aggregate le località con alcuni semplici criteri: il versante sud è stato distinto in:

- "Castelli Alti" (fascia compresa tra la via Tuscolana e la Via Appia);
- "Castelli Bassi" (comuni collegati dalla Via Appia);
- Litorale Sud;
- Versante Est (comuni tra la Via Tiburtina e la Via Salaria);
- Versante Nord (tra la Via Aurelia e la Via Flaminia);
- Litorale Nord (da Fiumicino a Civitavecchia).

⁵⁴ Commissione Parlamentare Antimafia, XVI Legislatura, seduta del 5 ottobre 2011, Resoconto stenografico, in Atti parlamentari.

Tabella n. 15 - Esercizi di Compro Oro e distribuzione nei comuni della provincia di Roma

Comune	Numero Compro Oro	Area
Roma (*)	291	Capitale
Albano Laziale	13	Castelli Bassi
Fiumicino	10	Litorale Nord
Genzano di Roma	9	Castelli Bassi
Civitavecchia	8	Litorale Nord
Guidonia Montecelio	8	Est
Anzio	7	Litorale Sud
Ciampino	7	Castelli Bassi
Pomezia	7	Sud
Monterotondo	6	Est
Fonte Nuova	6	Est
Colleferro	6	Sud
Grottaferrata	5	Castelli Alti
Nettuno	5	Litorale Sud
Anguillara	2	Nord
Ardea	2	Litorale Sud
Ariccia	2	Castelli Bassi
Bracciano	2	Nord
Campagnano	1	Nord
Casape	1	Est
Cerveteri	2	Litorale Nord
Fiano Romano	2	Nord
Formello	4	Nord
Frascati	4	Castelli Alti
Ladispoli	4	Litorale Nord
Lanuvio	2	Castelli Bassi
Marino	5	Castelli Bassi
Montecompatri	2	Sud
Morlupo	2	Nord
Olevano Romano	2	Nord
Palestrina	1	Sud
Palombara Sabina	2	Est
Rignano Flaminio	2	Nord
Rocca di Papa	1	Castelli Alti
Subiaco	2	Est
Tivoli	3	Est
Valmontone	2	Sud
Velletri	3	Castelli Bassi
Zagarolo	1	Sud

(*) Comprende quelli dei quali non è disponibile il dato circa l'anno d'inizio di attività

Tabella n. 16 - Totale per aree della provincia di Roma

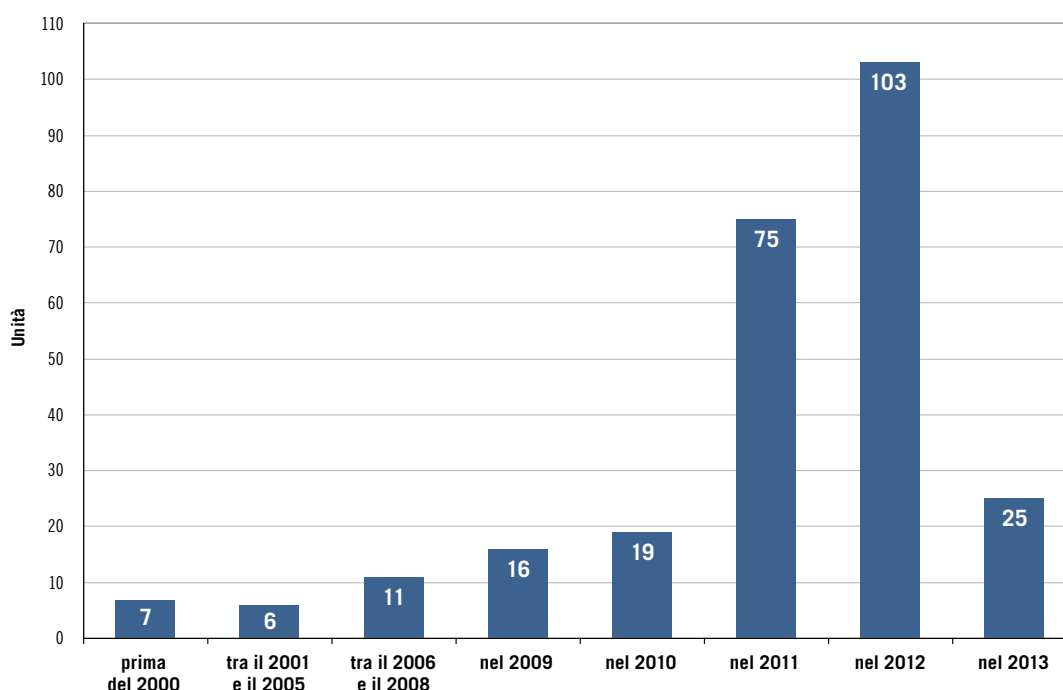
Area	Numero Compro Oro
Roma	291
Castelli Alti	10
Castelli Bassi	41
Est	28
Litorale Nord	24
Litorale Sud	14
Nord	17
Sud	19
Totale provincia di Roma	444

Il boom nel decennio in corso

Le considerazioni esposte in precedenza ricevono una robusta conferma da un esame delle date di apertura delle attività di Compro Oro e da un raffronto con l'andamento del *fixing* del metallo prezioso.

Come accennato, nella città di Roma attualmente operano solo 7 dei punti di raccolta che avevano registrato la specifica attività prima del gennaio 2000. Nei cinque anni successivi si aggiungono 6 nuovi esercizi, e tra quelli che nel triennio ulteriore aprono l'attività ne risultano in funzione 11. Quindi la vertiginosa progressione: 19 nuove imprese nel 2010, 75 nel 2011, quindi il "picco" nel 2012 con oltre 100 nuovi negozi e un arresto del *trend* nel 2013, con solo 25 nuove unità.

Figura n. 13 – Andamento inizio attività Punti di Compro Oro



Il confronto tra l'elenco tenuto dalla Questura di Roma e l'Elenco degli Operatori professionali in oro, gestito dall'Unità d'Informazione Finanziaria della Banca d'Italia, mette in luce il moltiplicarsi dell'offerta, a fronte di un numero contenuto di aziende ufficialmente operanti nel Lazio, delle quali 43 nella Capitale, 5 in altrettanti comuni della provincia di Roma, 2 in quella di Latina e altri 2 nel Viterbese. La seconda provincia del Lazio, per numero di aziende del settore, è Frosinone, con 10 unità.

Come si osserva nella figura, l'andamento dell'avvio di attività è molto simile a quello che risulta dai dati elaborati per i soli operatori professionali presenti nell'Elenco dell'U.I.F. Il dato del 2013 non si riferisce all'intero anno, ma al solo primo semestre (comunque indica una regressione nella frequenza di nuove aperture).

Prospetto n. 3 - Operatori abilitati del Lazio e iscritti nel Registro dell'U.I.F.

COMUNE DI ROMA

Ragione Sociale	Data inizio attività	Indirizzo	CAP	Città
GOLDEN QUEEN SRL	20/01/2014	V. Antonio Bosio 22	00161	ROMA
IL MINI GIOIELLO SRL	23/12/2013	V.le Caduti per la Resistenza 717	00128	ROMA
CT 26 SRL	12/08/2013	V. Farini 30	00185	ROMA
P.G.A. SRL	09/08/2013	V. Conegliano 17	00182	ROMA
OROMAX SPA	20/06/2013	V. Tiburtina 545/l	00159	ROMA
TRIGONA PREZIOSI SRL	21/03/2013	V. Appia Nuova 540	00181	ROMA
AUDEA SRL	25/02/2013	V. Ugo Ojetti 16	00137	ROMA
A.F. GOLD SRL	29/11/2012	V. Leonardo Umile 68	00144	ROMA
24 KARATI BANCO METALLI SRL	23/11/2012	V. Giuseppe Dessi 40	00142	ROMA
ARCADIA GOLD SRL	21/08/2012	V.le degli Ammiragli 4	00136	ROMA
CODIFI SRL	17/08/2012	V. Ugo Ojetti 16	00137	ROMA
TRISTAR GOLD SRL	08/08/2012	V. di Tor Vergata 27/29	00133	ROMA
ORO CHANGE SRL	12/07/2012	V. della Magliana Antica 39-43	00146	ROMA
ORO FIVE SRL	08/06/2012	V.le Gianluigi Bonelli 40	00127	ROMA
ROMANA METALLI PREZIOSI SRL	21/03/2012	V. Pietro Frattini 92	00149	ROMA
SI.TI.ST. GOLD SRL	13/01/2012	Piazza del Monte Di Pietà 31/31a	00186	ROMA
EN.DI. PREZIOSI SRL	29/11/2011	V. Ugo Ojetti 16	00137	ROMA
MONTE DELL'ORO SRL	27/10/2011	V. Tor de' Schiavi 254	00171	ROMA
PORPORA SPA UNIPERSONALE	23/09/2011	V. Margutta 51/a	00187	ROMA
L'AURUM SRL	14/07/2011	Largo Montedinove 4	00138	ROMA
SPINELLI SABRINA SRL	08/07/2011	Largo Don Orione 6	00181	ROMA
G-TRADE SPA	23/11/2010	V. Acaia 13	00183	ROMA
LUXE SPA UNIPERSONALE	30/08/2010	V. Mario De Fiori 96	00187	ROMA
OROELITE SPA	01/04/2010	V. Borghesano Lucchese 31	00146	ROMA
ORO ITALIA INVESTIMENTI SRL	24/03/2010	V.le Angelico 54	00195	ROMA
ORO E METALLI PREZIOSI SPA UNIPERSONALE	07/12/2009	V. F. Corridoni 25	00195	ROMA
VIOLETTA SRL	10/07/2009	Largo dei Colli Albani 8	00179	ROMA
CASHGOLD SPA	18/12/2008	V.le Avignone 92/94/96	00144	ROMA
YUD PREZIOSI SRL	03/12/2008	V. Napoleone III 49-51	18500	ROMA
ROMA ORO SRL	24/11/2008	V. Livio Salinatore 15/17	00175	ROMA
OROINVESTIMENTI SPA	06/10/2008	V. Latina 20	00179	ROMA
FABIANI GROUP SRL	07/08/2008	V. Collatina 858 c/o c.c. Roma Est	00132	ROMA
KIMER INVESTIMENTI SRL	01/12/2007	V. Alessandro Guidiccioni 49	00166	ROMA
OROGENESI SRL	08/11/2007	V. Appia Nuova 199 g	00183	ROMA
ANTICA FONDERIA LEFEVRE SRL	15/06/2005	V. Tor di Nona 52 - 52a	00186	ROMA
DENTECOM SRL	04/02/2004	V. F.S. Sprovieri 35	00152	ROMA
METRA SRL	27/06/2003	V. Paolo II, 7	00165	ROMA
METACOM SRL	28/01/2003	V. Pietro Cossa 10	00193	ROMA
CONCE SRL	02/08/2002	V. Dei Conciatori 15	00154	ROMA
SIDEREA SRL UNIPERSONALE	07/08/2001	V. Concordia 32	00183	ROMA
MONTE ORO SPA	20/07/2001	V. Monti Parioli 6	00197	ROMA
BIONOS SRL	21/03/2001	V. Roberto Lepetit 203-205	00155	ROMA
ARGENTARIUS SRL	05/10/2000	V. Frattina 53/A	00187	ROMA
PORTOVESME SRL	20/09/2000	P.le Caduti della Montagnola 72	00142	ROMA

RESTO DELLA PROVINCIA DI ROMA

Ragione Sociale	Data inizio attività	Indirizzo	CAP	Città
DODYGOLD SPA	07/02/2007	V. Aldo Moro 36	00055	Ladispoli
DR GOLD SRL UNIPERSONALE	17/01/2013	V. Degli Ulivi 8	00040	Castel Gandolfo
GOLD RUSH SRL	10/03/2014	V. Colle Fiorito 2	00045	Genzano di Roma
ORO FIRST SRL	13/08/2013	V. Degli Orti 34	00054	Fiumicino
WIDEMA.ORO RL	24/08/2011	V. I Maggio 50/A - Fonte Nuova	00013	Mentana

PROVINCIA DI LATINA

Ragione Sociale	Data inizio attività	Indirizzo	CAP	Città
GP BANCO METALLI SRL	29/04/2013	V. Roma 10	004017	San Felice Circeo
MIGLIORI GROUP METALS SRL	12/02/2013	P.zza Paolo VI 2	004100	Latina

PROVINCIA DI FROSINONE

Ragione Sociale	Data inizio attività	Indirizzo	CAP	Città
EUROGOLD ITALIA SRL	10/06/2013	V. Dei Fiori 6A	03011	Alatri
GEMS & GOLD SRL	25/02/2013	V.le Dante 77	03043	Cassino
GOLD AND SILVER SRL UNIPERSONALE	06/08/2013	V. Enrico De Nicola 136	03043	Cassino
GOLD GROUP SRL	27/06/2012	V. Enrico De Nicola 15	03043	Cassino
GOLD IN EURO SPA	06/06/2012	V. Enrico De Nicola 38/40	03043	Cassino
GOLD STERLING SRL	17/10/2011	V. Tiburtina 237	03100	Frosinone
GOLD STORES SRL	21/04/2009	V. Barca San Domenico 27	03039	Sora
GOLD TRADING SRL	20/03/2012	S.S. 155 Montelena Km 4,250	03011	Alatri
LINC COMPANY SRL	14/05/2012	V. Barca San Domenico 27	03039	Sora
ORO E ARGENTO SRL UNIPERSONALE	21/06/2010	V. XX Settembre 48	03039	Sora

PROVINCIA DI VITERBO

Ragione Sociale	Data inizio attività	Indirizzo	CAP	Città
CMP SRL UNIPERSONALE	04/05/2011	V. Monte Nevoso 11, P. 3 INT.10	01100	Viterbo
GOLD 999 SPA	09/12/2010	V. Sutri 2	01037	Ronciiglione

La distribuzione dei Compro Oro nei Municipi di Roma

L'analisi dei dati (della sola Questura di Roma – Divisione di Polizia Amministrativa) condotta collocando i punti vendita nei territori dei singoli Municipi della Capitale, permette di rilevare delle differenze sensibili. La maggioranza relativa dei Compro Oro è data dalle attività nel Centro Storico, che, dopo l'accorpamento dell'ex Municipio I con l'ex Municipio XVII, comprende tutti i rioni e i quartieri più antichi della Capitale, dove tradizionalmente si ritrovano la quasi totalità delle botteghe artigiane della lavorazione. Il numero che la seguente tabella espone, indica in modo molto netto una sorta di “riconversione” dei laboratori di produzione e vendita in sportelli di Compro Oro, con alterazione della composizione del tessuto dell'economia locale. Con questa evidente nuova composizione è cambiato anche il *target* dell'offerta di lavorati in oro, che oggi si rivolge in misura molto ridotta alla clientela residenziale e s'indirizza prevalentemente a quella in transito turistico e a quella di *élite*, vale a dire quella delle storiche gioiellerie dei rioni Trevi – Colonna e Campo Marzio.

Tabella n. 17 - Distribuzione dei Compro Oro nei Municipi di Roma

Municipi di Roma		Compro Oro	Abitanti	C. O. per 10.000 abitanti	Accorpamento
I	Centro Storico	46	201.496	2,3	I + XVII
II	Salario-Pinciano	18	175.678	1,0	II + III
III	Montesacro-Valli	28	203.395	1,4	
IV	Tiburtina	12	178.599	0,7	
V	Prenestino-Tuscolano	44	246.363	1,8	VI + VII
VI	Casilino	9	243.922	0,4	
VII	Appio-Tuscolano	32	310.887	1,0	IX + X
VIII	Ostiense-San Paolo	6	135.420	0,4	
IX	Eur-Spinaceto	13	175.925	0,7	
X	Ostia-Acilia	12	226.084	0,5	
XI	Portuense Marconi	8	152.700	0,5	
XII	Gianicolense	12	142.983	0,8	
XIII	Aurelio-Boccea	14	69.615	2,0	
XIV	Primavalle-Casalotti	13	184.911	0,7	
XV	Cassia-Nord	15	157.625	1,0	
Totale		282 (*)	2.805.603	1,0	

(*) Per nove punti di Compro Oro non è stato possibile verificare la localizzazione territoriale della sede.

Il cuore della convenienza economica degli esercenti è oggi la rilevazione dei metalli preziosi usati, dunque la clientela romana è sempre meno “acquirente” e sempre più “fornitore”. L'esigenza di ottenere denaro liquido in cambio della cessione di oro e gioielli “di famiglia” deriva da varie motivazioni, quali la condizione di famiglie o di singoli consumatori con bilancio economico deficitario, o con debiti che vanno onorati comunque, oppure (ed è l'ipotesi della ricerca) il reperimento di risorse per alimentare la propensione al gioco.

Se si confronta la “densità” di questa attività con quella delle sale da gioco dedicate e con superficie uguale o superiore a 100 metri quadrati, l'attuale Municipio I si differenzia dagli altri poiché, nell'accorpamento con l'ex Municipio XVII, si sono integrate due condizioni amministrative assai diverse. Con regolamento amministrativo del Comune di Roma (poi denominato “Roma Capitale”), infatti, è stata deliberata a suo tempo l'esclusione di qualsiasi autorizzazione all'entrata in funzione di locali adibiti al *gambling* all'interno del perimetro delle Mura Aureliane (con l'eccezione di un punto di attività su via Cavour perché aperto in data antecedente al provvedimento).

Figura n. 14 – Distribuzione Punti di Compro Oro nei Municipi di Roma

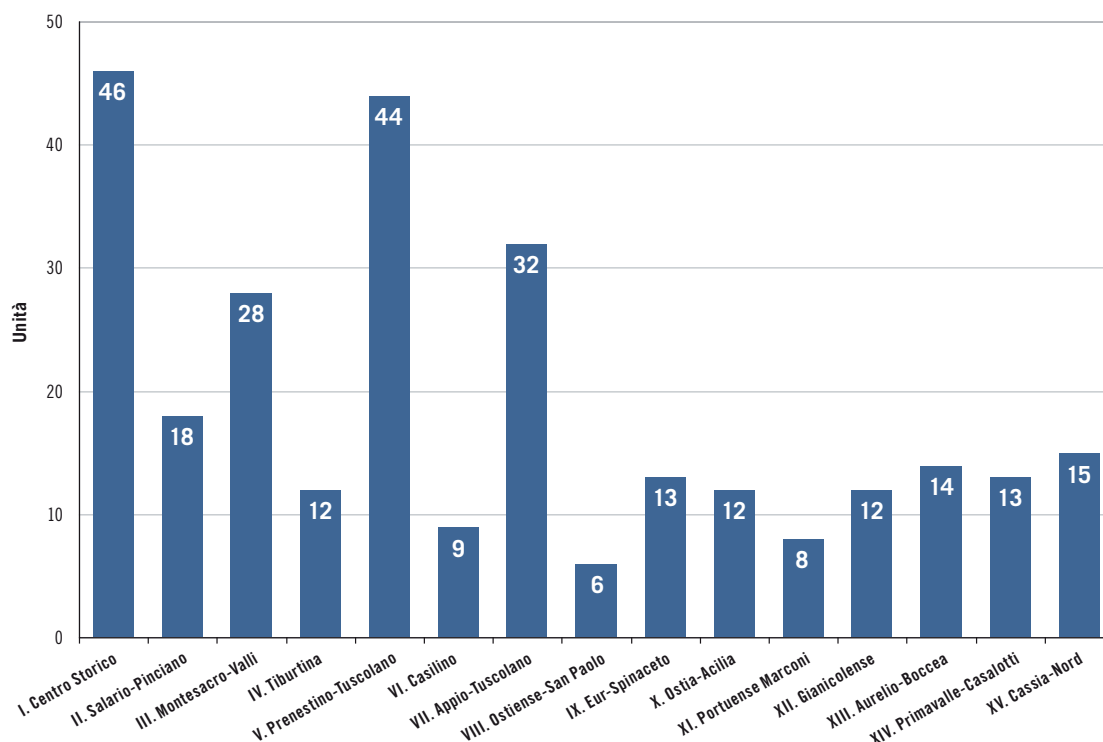
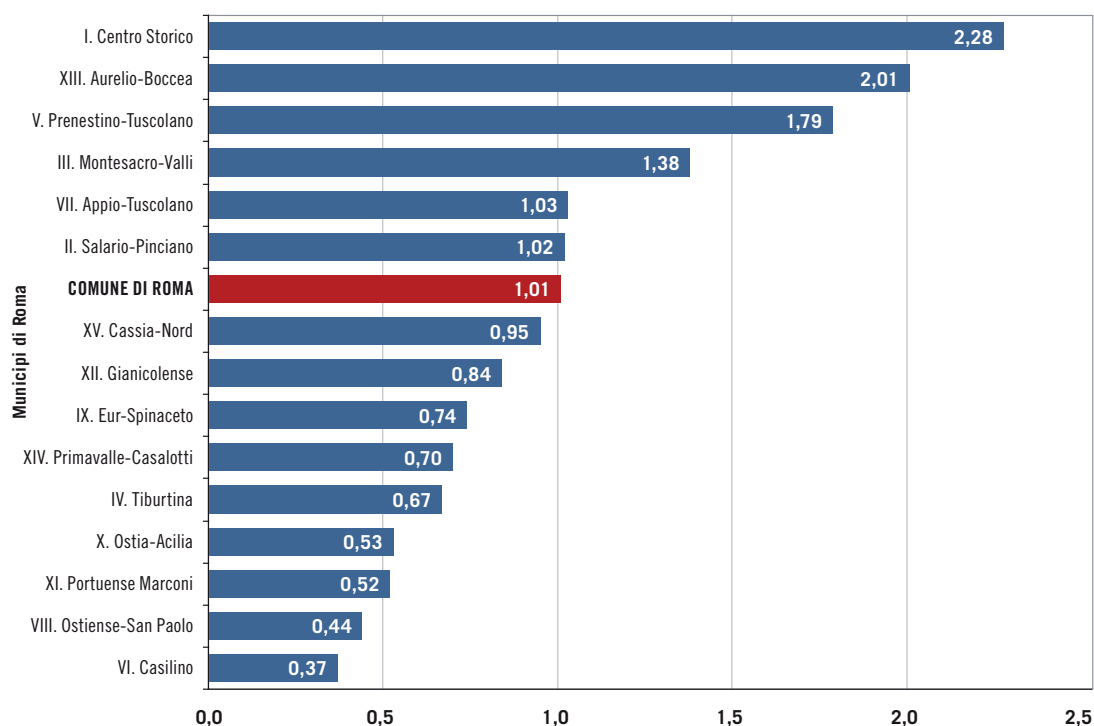


Figura n. 15 – Distribuzione Punti di Compro Oro per 10.000 abitanti



Criminalità e commercio di oro e oggetti preziosi. L'impatto sul territorio economico

I riflessi della rilevante e inedita diffusione del commercio frazionato di metalli preziosi tra privati sulla sicurezza pubblica e, quindi, sul rischio criminalità, si possono distinguere considerando alcuni fondamentali profili:

- reati con la strumentazione di Compro Oro, artificialmente costituiti (o condizionati dall'interno e dall'esterno), quali, ad esempio, la ricettazione, il contrabbando, le frodi e il riciclaggio di denaro di provenienza illecita;

- il Compro Oro come passaggio (sempre per le componenti del commercio illegale, spesso ai danni di operatori professionali) per altri reati (usura e finanziamento del gioco d'azzardo, *in primis*);
- il Compro Oro come *target* della criminalità (furti, rapine, estorsioni, truffe) e cioè parte offesa di alcuni reati di rilevante gravità;
- il Compro Oro come fattore aggiuntivo d'insicurezza urbana, laddove la movimentazione di “masse fisiche” di valore venale incentiva l'aggressività della cosiddetta criminalità predatoria sul territorio.

Nel quadro di tale complessità di fenomenologie, la ricerca ha esaminato la possibile esistenza di una correlazione tra il vertiginoso aumento dell'offerta di gioco d'azzardo e la dislocazione di attività di Compro Oro, come espressione del ricorso dei consumatori di alea per alimentare le loro disponibilità a impiegare denaro per scommesse, *slot-machine*, casinò “fisici” e *on line*.

Vale la pena, in primo luogo, di riprendere il testo del documento parlamentare poc'anzi citato e la relazione dell'allora Questore di Roma, Francesco Tagliente.

“A fronte di tale fenomeno⁵⁵ – ha dichiarato il funzionario – le attività di monitoraggio e di prevenzione effettuate dal personale della Questura di Roma (Divisione Polizia Amministrativa) e dei 49 commissariati della Questura stessa, continuano ad essere costanti, capillari e sempre più incisive. Le indagini hanno consentito di individuare alcuni casi di attività di «Compro e vendo oro» condotte in modo illecito, che hanno portato all'adozione di 10 provvedimenti di cessazione o revoca di licenza, a 9 provvedimenti di sospensione di licenza nonché a comminare sanzioni pecuniarie per 15.000 Euro”.

Se si ponderano gli elementi indicati dal Questore, si comprende che circa un esercizio su 10 (tra quelli in funzione all'epoca) ha giustificato l'adozione di un provvedimento amministrativo di censura.

Un apposito “piano di controllo”, supportato da un'ordinanza del Questore, ha esplorato a fondo le possibili connessioni di queste attività con fenomeni di usura, riciclaggio e ricettazione.

Quanto alla presenza capillare sul territorio, nel 2011 all'autorità di polizia non risultavano

“particolari concentrazioni nella dislocazione delle predette attività in singole aree della città, ma si rileva una distribuzione nell'ambito dell'intero territorio sostanzialmente omogenea”.

Due anni e mezzo dopo tale ricognizione, il panorama è però parzialmente cambiato, come si chiarirà nella ricerca e oggi si può correlare un “differenziale” territoriale dei Compro Oro con alcune variabili (deindustrializzazione di aree attrezzate, come la Tiburtina, disseminazione di sale specializzate per il gioco d'azzardo, indicatori di disagio sociale)⁵⁶.

La consistenza “aziendale” delle attività di Compro Oro, inoltre, non è ben definita. Il Questore Tagliente ne indicava allora in funzione 272 (e nel complesso della provincia il dato raccolto è pari a 444 unità, con una variazione di quasi 60 punti percentuali) e specificava trattarsi:

“di un numero fluttuante, che cambia continuamente, se si considera che ogni titolare ha cinque o sei negozi. Spesso, poi, dopo tre mesi dall'apertura, l'esercizio commerciale

⁵⁵ I dati elaborati in questa ricerca corroborano l'ipotesi.

⁵⁶ Per le varie “mappe” fondate sugli indicatori citati, si possono consultare due documenti istituzionali: il Piano Regolatore Sociale 2011-2015 del Comune di Roma (o di “Roma Capitale”) con i suoi molti allegati (in particolare quello su “Povertà e emergenze sociali”; il Rapporto annuale. La situazione della provincia di Roma, edizione 2012.

Il primo è reperibile sul sito istituzionale: http://www.comune.roma.it/wps/portal/pcr?jppagecode=piano_regolatore_sociale.wp#a5

e il secondo alla pagina *web*: <http://www.provincia.roma.it/news/presentato-il-settimo-rapporto-annuale-sulla-provincia-di-roma>

viene chiuso e ne viene aperto subito dopo un altro, con un ricambio continuo. Si tratta, dunque, di un'attività in divenire, al punto tale che ce ne stiamo occupando con particolare attenzione per cui, non solo il personale della Polizia Amministrativa degli uffici centrali, ma ciascuna squadra amministrativa dei 49 commissariati sta monitorando e seguendo attentamente che cosa accade nelle singole realtà. In questo modo siamo riusciti a revocare fino ad oggi 10 licenze e a sospenderne 9”.

Le testimonianze delle autorità si possono riassumere, per i fini di questa ricerca, sui seguenti aspetti, tra loro collegati:

- a) la regolazione amministrativa di attività inquadrata in modo insufficiente e inadeguato dalla normativa (concepita in anni molto distanti da quelli caratterizzati dall'acuirsi della questione criminale, dall'impatto della recessione economica e dalla crisi finanziaria);
- b) la problematica individuazione delle iniziative imprenditoriali spurie, al fine di separarle da quelle di mera speculazione e approfittamento;
- c) la capillarità della presenza sul territorio che spinge *naturaliter* tali attività a incrociare altri fenomeni “territoriali” (usura, ricettazione, truffa, riciclaggio).

Le autorità di pubblica sicurezza adottano delle specifiche metodologie per compensare le insufficienze legislative (che sono trattate in altra parte della ricerca) impegnando sia la polizia amministrativa (Questura), sia l'Arma dei carabinieri, sia la polizia tributaria (Guardia di finanza).

I dati sulla frequenza, pur molto interessanti, documentano il divario tra la complessità del fenomeno, la sua distribuzione e le risorse organizzative di controllo. Ad esempio, la Prefettura ha documentato alla Commissione Parlamentare (stessa seduta del 5 ottobre 2011) lo svolgimento di circa 12 controlli al mese (100 in totale nei primi 9 mesi del 2011) da parte dei carabinieri e la realizzazione di approfondimenti della Guardia di finanza che hanno rilevato attività su scala inter-regionale, come quella, iniziata a Terni sempre nel 2011, che ha riguardato principalmente il Lazio con il sequestro di:

“6 punti vendita ubicati tra le province di Terni, Rieti e Roma. L'operazione ha determinato la chiusura delle attività commerciali e il sequestro di ben sette punti vendita dislocati a Terni, Rieti, Narni, Orvieto, Monterotondo (Roma), Poggio Mirteto e Amelia”.

Proprio da tale monitoraggio è emersa la conferma che esiste un impatto del commercio dell'oro da privati con il fenomeno dell'usura.

“In sostanza – secondo la descrizione del Prefetto di Roma circa l'approfondimento interregionale, iniziata a Terni e di lì sviluppata – presso i negozi più volte si recavano persone in difficoltà finanziaria che lasciavano in pegno oggetti, percependo in cambio importi di denaro nettamente inferiori al valore reale; quando poi si recavano a riscattarlo, erano però costrette a versare cifre superiori, con l'applicazione di fatto di interessi usurari, talvolta, com'è stato accertato, anche di oltre il 1.000% annuo (...)”.

“Sono state accertate anche situazioni in cui consapevolmente l'azienda pagava, a chi le conferiva oggetti preziosi, importi in denaro molto al di sotto del loro valore; tali situazioni si verificavano in particolare in occasione delle cessioni effettuate da minorenni, approfittando della loro età”.

Quanto alle condotte in violazione delle norme fiscali e tributarie,

“Il meccanismo di evasione fiscale passa attraverso la falsa classificazione degli oggetti conferiti come rottami e la contabilizzazione dei costi superiori a quelli effettivamente sostenuti”.

Il punto di vista degli operatori legali (ANOPO)

Le anomalie presenti nel settore dell'acquisizione al dettaglio di metalli preziosi da privati, sono state valutate e denunciate anche dall'associazione del settore, come la ANOPO, Associazione Nazionale Operatori Professionali Oro. L'utilizzo che i negozi “Compro Oro” fanno dell'oro acquistato, a parere della stessa ANOPO, li pone in molti casi al di fuori dei canoni previsti dalla legge in vigore, laddove la normativa definisce:

- a) le modalità di identificazione della natura dei beni che possono essere qualificati come oro;
- b) le caratteristiche che un'azienda deve assumere per poter esercitare lecitamente tale commercio.

I dispositivi di legge sono aggirabili per la vetustà dell'impianto regolativo, che si traduce in uno scarso inquadramento dell'attività quale essa è divenuta attualmente. Eppure, lamentano le associazioni del settore, anche l'ampio margine consentito è comunemente oltrepassato. Si presenta, dunque, sia un'esigenza di rigorosa applicazione della legislazione vigente, sia di riforma di quest'ultima, per pervenire a una più stringente regolazione e limitazione dell'ambito dell'attività. I professionisti nel campo del trattamento dell'oro lamentano, infatti, il mancato rispetto dei requisiti imposti dalla legge n. 7 del 2000, così che spesso dai Compro Oro prende avvio una commercializzazione dei prodotti “per fini industriali”, oltre al verificarsi di vari abusi: uso “sfalsato” delle bilance, mancato rilascio di un'adeguata ricevuta, applicazione di prezzi non corrispondenti a quelli “reali”, mancato integrale possesso dei requisiti di legge e dei presidi antiriciclaggio, come invece richiede il decreto legislativo n. 231 del 2007. Suscita inoltre l'allarme dell'associazione ANOPO l'enorme sproporzione tra il numero delle imprese registrate all'Albo degli operatori Professionali Oro della Banca d'Italia (solo 532) e quello degli esercizi di Compro Oro stimati da varie fonti⁵⁷. Una misura elementare (in attesa dell'approvazione di una legge di disciplina) sarebbe l'introduzione dell'obbligo di una “ricevuta fiscale” per tutelare i cittadini.

⁵⁷ Dal Sole 24 Ore del 6 dicembre 2013 (a cura di R. Galullo): Fornire una stima ufficiale sul numero di Compro-Oro in attività – spiega al Sole-24 Ore il maggiore Antonio Ape del Comando generale della Gdf – non è possibile, perché manca un codice di classificazione dell'attività economica. Per esempio, secondo le associazioni di categoria e l'Associazione dei responsabili antiriciclaggio, il numero degli esercizi oscillerebbe tra 8.000 e 12.000, con un fatturato complessivo tra 7 e 12 miliardi.

SCHEDA

INIZIATIVE PER UNA NUOVA NORMATIVA IN CORSO NELLA XVII LEGISLATURA

Nella 17^a Legislatura alla 10^a Commissione permanente del Senato sono stati assegnati, in sede referente, i seguenti disegni di legge:

1. MATTESINI (senatrice che, nella precedente legislatura, è stata parlamentare alla Camera dei Deputati, dove aveva depositato un analogo progetto di legge) ed altri. – Disposizioni concernenti la tracciabilità delle compravendite di oro e di oggetti preziosi usati e l'estensione delle disposizioni antiriciclaggio, nonché istituzione del borsino dell'oro usato e misure per la promozione del settore orafa nazionale (237);
2. D'AMBROSIO LETTIERI. - Disciplina dell'attività di compravendita di oggetti usati in oro, pietre o metalli preziosi, nonché disposizioni concernenti la tracciabilità delle operazioni e l'emissione delle relative fatture (327);
3. MATTESINI ed altri. - Regolamentazione del mercato dei materiali gemmologici (683).

Il primo disegno di legge reca la disciplina dell'attività di compravendita di oggetti usati in oro, pietre o metalli preziosi, nonché disposizioni concernenti la tracciabilità delle operazioni e l'emissione delle relative fatture, mentre il secondo reca una serie di disposizioni concernenti la tracciabilità delle compravendite di oro e di oggetti preziosi usati e l'estensione delle disposizioni antiriciclaggio, nonché l'istituzione del "borsino" dell'oro usato ed una serie di misure per la promozione del settore orafa nazionale.

Quanto al terzo disegno di legge n. 683, esso prevede una regolamentazione del mercato dei materiali gemmologici definendone la denominazione, la tipologia, le caratteristiche⁵⁸.

Con accurato riferimento al settore dell'oro e degli altri metalli e oggetti preziosi usati, gli Atto Senato 237 e 327 mirano a una strutturazione organica della regolazione e dei controlli che prevede anche un ruolo molto importante per le Camere di Commercio. Il prospetto che segue riporta una essenziale comparazione tra i due testi, sugli aspetti che interessano la presente ricerca.

⁵⁸ Tratta dal *Dossier n. 98* del Servizio Studi del Senato, Roma, novembre 2013.

A.S. N. 237

(INIZIATIVA SENATORI MATTESINI E ALTRI)

Articolo 1

(Requisiti per l'esercizio dell'attività di compravendita di oro, di altri metalli preziosi e di materiale gemmologico usati ed estensione delle disposizioni antiriciclaggio)

1. Chi commercia, rivende o acquista oggetti d'oro, nella forma di rottami, cascami e avanzi di oro e materiale gemmologico, prodotti finiti e di gioielleria usati e li cede alle fonderie o ad altre aziende specializzate nel recupero di materiali preziosi deve essere in possesso dei requisiti di cui all'articolo 1, comma 3, della legge 17 gennaio 2000, n. 71, ed è sottoposto alle sanzioni di cui all'articolo 4 della medesima legge n. 7 del 2000. Le disposizioni di cui al presente comma si applicano, altresì a chi rivende o acquista i citati materiali, anche nella forma dell'acquisto in permuta, quale attività commerciale occasionale ai sensi dell'articolo 67, comma 1, lettera i) del testo unico delle imposte sui redditi, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, o quale attività secondaria rispetto all'attività prevalente di oreficeria o di gioielleria. I soggetti di cui al presente comma non sono comunque autorizzati a trattare oro fino, ad uso industriale o semilavorato.

2. È istituito un apposito registro, denominato «Registro delle attività di compravendita di oro», tenuto dalle **camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura**, secondo modalità e criteri stabiliti con decreto del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'interno, da emanare entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, al quale sono tenuti a iscriversi i soggetti di cui al comma 1 del presente articolo in possesso dei requisiti previsti dall'articolo 1, comma 3, della citata legge n. 7 del 2000.

3. Anche ai fini di migliorare il patrimonio informativo dell'Istituto nazionale di statistica (ISTAT), nella revisione della classificazione delle attività economiche (ATECO) vigente alla data di entrata in vigore della presente legge è inserita una definizione specifica delle attività oggetto del presente articolo.

4. All'articolo 127 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, di cui al regio decreto 18 giugno 1931, n. 7732, e successive modificazioni, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al primo comma, dopo le parole: «mediatori di oggetti preziosi,» sono inserite le seguenti: «ivi compresi rottami, cascami e avanzi di oro e materiale gemmologico, prodotti finiti e di gioielleria usati,»;

A.S. N. 327

(INIZIATIVA SENATORE D'AMBROSIO LETTIERI)

Articolo 1

(Requisiti per l'esercizio dell'attività di compravendita di oggetti usati in oro, pietre o metalli preziosi e applicazione delle disposizioni antiriciclaggio)

1. Gli operatori che, ai sensi dell'articolo 247, secondo comma, del regolamento di cui al regio decreto 6 maggio 1940, n. 635, commerciano, rivendono o acquistano, quale attività prevalente, oggetti usati in metalli preziosi, definiti dall'articolo 1, comma 1, del decreto legislativo 22 maggio 1999, n. 251, o recanti pietre preziose, da lavorare o da riparare ovvero in condizioni di rottame o di rifiuto e li cedono, nella forma di materiale, di rottami d'oro o di metalli preziosi, alle fonderie o ad altre aziende specializzate nel recupero di oro, pietre o metalli preziosi, devono essere in possesso dei requisiti di cui all'articolo 1, comma 3, della legge 17 gennaio 2000, n. 7, e in caso di loro mancanza, sono sottoposti alle sanzioni di cui all'articolo 4 della medesima legge.

2. Non è prescritto il possesso dei requisiti di cui al comma 1 per gli operatori che svolgono le operazioni in maniera occasionale o marginale rispetto all'attività prevalente di commercio al dettaglio di oggetti di oreficeria o di gioielleria e per gli operatori professionalmente inquadrati in un contratto di affiliazione commerciale in qualità di affiliati. Tali operatori hanno, comunque, l'obbligo di comunicazione preventiva dello svolgimento dell'attività alla questura competente per territorio.

3. Ai fini dell'identificazione dei soggetti coinvolti che esercitano l'attività di compravendita, nonché della verifica dei requisiti di cui al comma 1, è istituito il registro degli operatori dell'attività di compravendita di oggetti usati in oro, pietre o metalli preziosi, al quale sono tenuti a iscriversi i soggetti di cui ai commi 1 e 2, tenuto, con modalità telematiche, dalle **camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura**, secondo modalità e criteri stabiliti con decreto del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'interno, da adottare entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge.

4. Anche al fine di migliorare il patrimonio informativo dell'Istituto nazionale di statistica, nella revisione della classificazione delle attività economiche (ATECO), vigente alla data di entrata in vigore della presente legge, è inserita una definizione specifica delle attività oggetto del presente articolo.

5. Nello svolgimento della propria attività, gli operatori di cui all'articolo 1, comma 1, applicano le disposizioni vigenti in materia di determinazione

b) al secondo comma le parole: «di oggetti preziosi» sono sostituite dalle seguenti: «degli oggetti di cui al primo comma»;

c) al quinto comma le parole: «degli oggetti preziosi da essi importati,» sono sostituite dalle seguenti: «degli oggetti e del materiale di cui al primo comma da essi importati».

Articolo 2

(Disposizioni concernenti la tracciabilità degli oggetti d'oro, di altri metalli preziosi e del materiale gemmologico usati)

1. È istituito, ai sensi dell'articolo 16, terzo comma, del regolamento di cui al regio decreto 6 maggio 1940, n. 635, il registro telematico di pubblica sicurezza degli operatori che commerciano o detengono oggetti preziosi, metalli preziosi, ivi compresi rottami, cascami e avanzi di oro e materiale gemmologico, prodotti finiti e di gioielleria usati, rivenduti per la successiva fusione, delle fonderie e delle altre aziende specializzate nel recupero di materiali preziosi, le cui modalità operative sono stabilite con decreto del Ministro dell'interno da emanare entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge.

2. Gli operatori di cui al comma 1 hanno l'obbligo di inviare in formato telematico, entro ventiquattro ore dall'avvenuto acquisto o vendita, alla questura competente per territorio, le seguenti informazioni e documentazione sugli oggetti comprati o venduti:

- a) nome, cognome, domicilio e codice fiscale dei venditori e dei compratori;
- b) data dell'operazione;
- c) specie della merce comprata o venduta;
- d) descrizione dettagliata di ogni oggetto ceduto, comprensiva della chiara descrizione di eventuale materiale gemmologico;
- e) indicazione del prezzo dell'oggetto e delle modalità di pagamento;
- f) fotografia dell'oggetto;
- g) fotocopia del documento d'identità o della registrazione al registro delle imprese, del soggetto cedente per ciascuna operazione.

3. Nelle more dell'approvazione del decreto di cui all'articolo 8, comma 2, gli operatori di cui all'articolo 1, comma 1, indicano nel registro previsto dall'articolo 1, comma 2, le informazioni e la documentazione sugli oggetti comprati o venduti, con le modalità previste dal decreto di cui al medesimo articolo 1, comma 2.

4. I soggetti di cui all'articolo 1, comma 1, applicano nello svolgimento delle proprie attività le

degli indicatori di anomalia per l'individuazione e per la segnalazione delle operazioni sospette di riciclaggio di cui agli allegati 1 e 2 al decreto del Ministro dell'interno 17 febbraio 2011, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 48 del 28 febbraio 2011, e successive modificazioni.

Articolo 2

(Definizione di oggetto usato)

1. Per i fini della presente legge è definito usato l'oggetto in oro, pietre o metalli preziosi, qualunque siano le sue caratteristiche o condizione, che, già immesso in precedenza nel mercato, è rivenuto da parte di un soggetto privato a un operatore iscritto nel registro di cui all'articolo 1, comma 3.

Articolo 3

(Disposizioni concernenti la tracciabilità degli oggetti usati in oro, pietre o metalli preziosi)

1. Gli operatori di cui all'articolo 1, comma 1, che commerciano, rivendono o acquistano, anche per la successiva fusione, oggetti usati in oro, pietre o metalli preziosi, devono annotare, contestualmente all'operazione, nel registro previsto dall'articolo 247, primo comma, del regio decreto 6 maggio 1940, n. 635, di seguito e senza spazi in bianco, relativamente al soggetto nei cui confronti si compie l'operazione:

- a) il nome e il cognome;
- b) il domicilio;
- c) gli estremi del documento di identità o di un documento equipollente in corso di validità da cui sono stati rilevati i dati di cui alle lettere a) e b);
- d) la data dell'operazione;
- e) la descrizione dettagliata degli oggetti acquistati o ceduti in ordine alla natura, alla qualità e alla quantità;
- f) il prezzo pattuito tra le parti;
- g) la firma del soggetto nei confronti del quale si compie l'operazione.

2. Gli operatori di cui al comma 1 del presente articolo redigono, altresì un'apposita ricevuta in duplice copia recante i dati previsti dal medesimo comma 1; la prima copia è consegnata al soggetto nei confronti del quale si compie l'operazione e la seconda copia è allegata agli oggetti per il periodo di giacenza obbligatorio, prima della loro cessione o della loro trasformazione, ai sensi dell'articolo 128 del testo unico delle leggi di pubblica sicu-

disposizioni relative agli obblighi di adeguata verifica della clientela, di registrazione e di segnalazione delle operazioni sospette di riciclaggio di cui agli articoli 15, 36 e 41 del decreto legislativo 21 novembre 2007, n. 231, e successive modificazioni, secondo la determinazione di cui agli allegati 1 e 2 annessi al decreto del Ministro dell'interno 17 febbraio 2011, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 48 del 28 febbraio 2011.

5. I soggetti di cui all'articolo 1, comma 1, sono tenuti a dichiarare le operazioni concernenti il commercio e la compravendita di oro, ai sensi di quanto previsto dall'articolo 1, comma 2, della citata legge n. 7 del 2000, qualora l'entità dell'operazione sia pari o superiore a 1.000 euro.

6. L'ammontare del capitale sociale, ai sensi dell'articolo 1, comma 3, lettera a), della citata legge n. 7 del 2000, per i soggetti di cui all'articolo 1, comma 1, è pari a 40.000 euro.

7. L'Unione italiana delle camere di commercio, anche attraverso proprie società specializzate, istituisce, in accordo con le associazioni maggiormente rappresentative a livello nazionale degli operatori di cui all'articolo 1, comma 1, e delle associazioni nazionali maggiormente rappresentative del settore orafa, un portale *internet* finalizzato alla pubblicazione di una banca dati degli oggetti d'oro, del materiale gemmologico o recante materiale gemmologico usati, per facilitare la compravendita tra operatori e l'attività di controllo delle Forze dell'ordine e della magistratura al fine di contrastare l'evasione fiscale, la ricettazione e il riciclaggio.

8. Gli operatori di cui all'articolo 1, comma 1, hanno l'obbligo di pubblicare sul portale di cui al comma 7 ogni informazione sugli oggetti acquistati, corredati delle informazioni di cui al comma 1, esclusa l'eventuale documentazione personale del cedente se soggetto privato.

9. Il portale di cui al comma 7 e i programmi e strumenti informatici per l'invio telematico alle questure previsto dal comma 2, sono finanziati con le risorse disponibili a legislazione vigente.

Articolo 3

(Disposizioni fiscali)

1. Alle cessioni di oggetti d'oro o recanti materiale gemmologico, di rottami, cascami e avanzi di oro e materiale gemmologico, prodotti finiti e di gioielleria, usati, rivenduti per la successiva fusione e affinazione chimica per il recupero del materiale prezioso ivi contenuto, si applicano le disposizioni di cui all'articolo 17, quinto comma, del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633, nel rispetto degli adempimenti ivi previsti.

rezza, di cui al regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, e successive modificazioni.

3. Il Governo provvede, con regolamento ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, ad apportare all'articolo 247 del regolamento di cui al regio decreto 6 maggio 1940, n. 635, e successive modificazioni, le modifiche necessarie al fine di consentire la tenuta del registro di cui al comma 1 del presente articolo, anche con modalità informatiche.

4. All'articolo 10, comma 2, lettera e), del decreto legislativo 21 novembre 2007, n. 231, il numero 2) è sostituito dal seguente:

«2) fabbricazione, mediazione, commercio e detenzione, comprese l'esportazione e l'importazione, di oggetti e di metalli preziosi o recanti pietre preziose, anche usati, per i quali è prevista la licenza di cui all'articolo 127 del TULPS, e successive modificazioni;».

segue articolo 3 2. Gli operatori di cui al comma 1 del presente articolo redigono, altresì un'apposita ricevuta in duplice copia recante i dati previsti dal medesimo comma 1; la prima copia è consegnata al soggetto nei confronti del quale si compie l'operazione e la seconda copia è allegata agli oggetti per il periodo di giacenza obbligatorio, prima della loro cessione o della loro trasformazione, ai sensi dell'articolo 128 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, di cui al regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, e successive modificazioni.

Articolo 4

(Disposizioni in materia di imposta sul valore aggiunto)

1. All'articolo 17, quinto comma, del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633, dopo le parole: «325 millesimi» sono inserite le seguenti: «e per le cessioni di oggetti usati o di rottami in metalli preziosi o recanti materiali gemmologici».

Articolo 5

(Disposizione transitoria)

1. I soggetti che alla data di entrata in vigore della presente legge svolgono le attività di cui all'articolo 1, comma 1, sono tenuti a iscriversi nel registro di cui al citato articolo 1, comma 3, entro tre mesi dalla data di entrata in vigore del decreto di cui al medesimo comma 3.

2. Alle cessioni di oggetti d'oro o recanti materiale gemmologico, di rottami, cascami e avanzi di oro e materiale gemmologico, prodotti finiti e di gioielleria, usati, si applica altresì quanto previsto dall'articolo 36 del decreto-legge 23 febbraio 1995, n. 41, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 marzo 1995, n. 85, e successive modificazioni.

Articolo 4

(Tutela del consumatore)

1. Agli operatori di cui all'articolo 1, comma 1, si applicano le disposizioni di cui agli articoli 20, 21 e 22 del codice del consumo, di cui al decreto legislativo 6 agosto 2005, n. 206, e successive modificazioni, con particolare riguardo alla pubblicità inerente il pagamento in contanti.

2. Gli operatori di cui all'articolo 1, comma 1, sono tenuti a porre le bilance in vista affinché il consumatore possa controllare il piatto prima e durante la pesata, consentendo che uno dei *display* possa essere letto simultaneamente dal cliente e dall'operatore al momento della pesata.

3. La verifica degli strumenti di misura, prevista dal regolamento di cui al decreto del Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato 28 marzo 2000, n. 182, utilizzati dagli operatori di cui al comma 1, è annuale.

Articolo 5

(Istituzione del borsino dell'oro usato)

1. Al fine di incentivare il recupero degli oggetti preziosi e del materiale gemmologico non più utilizzato in possesso dei privati, di smaltire le sostanze riconosciute come tossiche, quali nichel, cadmio e altre sostanze eventualmente contenute nei prodotti stessi, di creare un canale alternativo di approvvigionamento della materia prima per le imprese di produzione e di dare impulso all'acquisto di nuovi prodotti di gioielleria, è istituito il borsino dell'oro usato presso le **camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura** secondo modalità e criteri stabiliti con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico, da emanare entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, con il quale sono altresì definite le modalità del calcolo del prezzo indicativo minimo dell'oro, di altri metalli preziosi e materiale gemmologico.

2. Al fine di tutelare i consumatori da eventuali truffe o sottovalutazioni degli oggetti d'oro, di materiale gemmologico o recanti pietre preziose usati, rivenduti ai soggetti di cui all'articolo 1, comma 1, il borsino dell'oro usato è aggiornato giornalmente

e pubblicato sul portale nazionale e sui portali provinciali internet delle **camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura** e sui quotidiani locali a cura delle camere medesime.

Articolo 6

*(Modifiche al decreto legislativo
21 novembre 2007, n. 231)*

1. Al decreto legislativo 21 novembre 2007, n. 231, sono apportate le seguenti modificazioni: *a)* all'articolo 10, comma 2, lettera e), il numero 2 è sostituito dal seguente: «2) fabbricazione, mediazione, commercio e detenzione, comprese l'esportazione e l'importazione di oggetti d'oro o recanti materiale gemmologico, di rottami, cascami e avanzi di oro e materiale gemmologico, prodotti finiti e di gioielleria, anche usati, per i quali è prevista la licenza di cui all'articolo 127 del TULPS, e successive modificazioni»;

b) dopo l'articolo 14 è inserito il seguente: «Art. 14-*bis*. - (Soggetti che esercitano attività con oggetti d'oro e preziosi). -- 1. È fatto obbligo ai soggetti di cui all'articolo 10, comma 2, lettera e), numero 2), di rilasciare una dettagliata ricevuta comprovante l'acquisto di oggetti d'oro o recanti materiale gemmologico, di rottami, cascami e avanzi di oro e materiale gemmologico, prodotti finiti e di gioielleria, usati, da destinare alla fusione. La ricevuta deve obbligatoriamente contenere le seguenti informazioni:

- a)* dati personali del cedente, copia del documento d'identità in corso di validità, codice fiscale;
- b)* dati dell'acquirente, ragione sociale, partita IVA, codice fiscale;
- c)* luogo, data, ora dell'acquisto;
- d)* descrizione dettagliata dell'oggetto acquistato, del suo stato, della valutazione della qualità e del valore dell'oggetto al momento dell'acquisto;
- e)* informativa sul trattamento dei dati personali sottoscritta dal cedente;
- f)* numero di serie dell'operazione corrispondente al numero dell'operazione trascritta nel registro degli acquisti vidimato dalla questura. 2. In caso di mancato rilascio della ricevuta di cui al comma 1, il soggetto cedente è passibile di sanzione amministrativa, la cui quantificazione è stabilita con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico».

2. Il decreto del Ministro dell'interno di cui al comma 2 dell'articolo 14-*bis* del decreto legislativo n. 231 del 2007, introdotto dal comma 1 del presente articolo è emanato entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge.

Articolo 7*(Promozione del settore orafa nazionale)*

1. È istituito presso il Ministero dello sviluppo economico il Fondo per la promozione del settore orafa-argentero e per la riqualificazione dell'attività di compravendita di oggetti d'oro, di materiale gemmologico o recanti pietre preziose usati, con dotazioni pari a 2 milioni di euro per ciascuno degli anni 2013, 2014 e 2015, volto allo sviluppo e alla tutela dell'origine dei prodotti di oreficeria, di argenteria e di gioielleria interamente realizzati in Italia e alla qualificazione professionale dei soggetti di cui all'articolo 1, comma 1.

2. È altresì istituito, senza maggiori oneri a carico della finanza pubblica, un Comitato consultivo nazionale composto da rappresentanti del Ministero dello sviluppo economico, del Ministero dell'interno, dell'ISTAT, della Banca d'Italia, delle associazioni nazionali di categoria degli orafi, degli argentieri e dei gioiellieri maggiormente rappresentative a livello nazionale e da un rappresentante del Consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti, con il compito di proporre linee di intervento relative alla tracciabilità e alla tutela dell'origine dei prodotti di oreficeria, di argenteria e di gioielleria interamente realizzati in Italia e di indicare le priorità per l'utilizzo delle risorse del Fondo di cui al comma 1.

Articolo 8*(Disciplina transitoria)*

1. I soggetti che alla data di entrata in vigore della presente legge svolgono le attività di cui all'articolo 1, comma 1, sono tenuti a iscriversi nel registro di cui al citato articolo 1, comma 2, entro tre mesi dalla data di entrata in vigore del decreto di cui al medesimo comma 2.

2. Con decreto del Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, di concerto con il Ministro dell'interno, da emanare entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono stabilite, ai sensi del codice dell'amministrazione digitale, di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82: *a)* le modalità, i programmi e gli strumenti informatici per l'invio telematico alle strutture delle informazioni di cui all'articolo 2, comma 2; *b)* le modalità di pubblicazione delle informazioni nel portale di cui all'articolo 2, comma 7.

GAMBLING E COMMERCIO DI ORO USATO NELLA MORFOLOGIA URBANA DI ROMA

La rappresentazione georeferenziata – nella sua vista d’insieme – esprime, già ad un primo esame, delle possibili evidenze:

1. Appare confermata l’ipotesi della contiguità tra le due “offerte”, quella di consumo di gioco d’azzardo in locali specializzati e quella di acquisto di metalli e oggetti preziosi usati. Entrambe sono collocate nel territorio urbano su direttrici omogenee, tanto di localizzazione delle attività commerciali quanto di flusso di *city users*;
2. L’indiscutibile concentrazione in alcune tipologie morfologiche della città quali le strade lineari a forte vocazione commerciale e gli assi di collegamento con le infrastrutture della mobilità ad alta intensità di traffico veicolare da attraversamento;
3. La specializzazione del ciclo di *business* dei Compro Oro, incentrato sulla raccolta al dettaglio di oggetti di valore e reimpiego di denaro della liquidazione per il consumo privato dettato da urgenze familiari, alimenta l’intercettazione della domanda locale di gioco d’azzardo; l’appartenenza di entrambe le sedi di attività a una medesima porzione di spazio urbano stimola in modo naturale il formarsi di “vasi comunicanti”;
4. Insistenza in grandi quartieri residenziali, sia per edilizia privata che di alloggi pubblici, dei piani di zona (ex legge 167 del 1962) di alta numerosità di entrambe le attività;
5. Le postazioni di gioco e l’offerta di compravendita di oro si protendono ben oltre la città consolidata, dispiegandosi per molti chilometri oltre il G.R.A. e facendo ingresso nelle aree industriali dove, sempre più spesso, i capannoni delle ex aziende manifatturiere sono “riconvertite” in grandi strutture per il *gambling*.

Quartieri della fascia intermedia della città consolidata

Se si osserva la città che ha completato da almeno un decennio la distribuzione delle funzioni primarie⁵⁹ negli spazi dei quartieri – che quindi possiamo definire, per l’appunto, “città consolidata” – nel triangolo compreso tra la via Prenestina e la via Appia Nuova si presenta particolarmente vistosa un’occupazione-sostituzione di offerta economica. Il *gambling* e i Compro Oro, sono allocati nelle porzioni più rilevanti per il mercato “di prossimità” dei beni e dei servizi. Il “triangolo” tra la Prenestina e l’Appia Nuova è per l’appunto il bacino più interessato, con “numeri” delle due attività (gioco d’azzardo e Compro Oro) quasi equivalenti.

⁵⁹ Per “funzioni urbane primarie” s’intendono quelle che hanno rilievo per l’organizzazione del “sistema” della città: residenzialità, infrastrutture della mobilità, luoghi o centri della direzionalità amministrativa, aree commerciali, servizi pubblici, spazi d’intersezione (per esempio, le piazze), luoghi di culto.

Insomma, le strade di particolare interesse commerciale, che risultano nella mappa delle grandi sale da gioco e dei punti di Comprò Oro, sono di varia tipologia. Prevala in modo evidente la via Appia Nuova che, insieme alla vicina via Tuscolana, fa risaltare una sorta di “tandem” tra gli sportelli che versano “in contante e immediatamente” denaro liquido, su cessione di oro usato e le sedi del *gambling* dove i consumatori possono investire il loro *budget*, nell’attesa di un premio, non importa se di cifra consistente oppure frazionato in piccole restituzioni “reiterate”, tra le molte puntate.

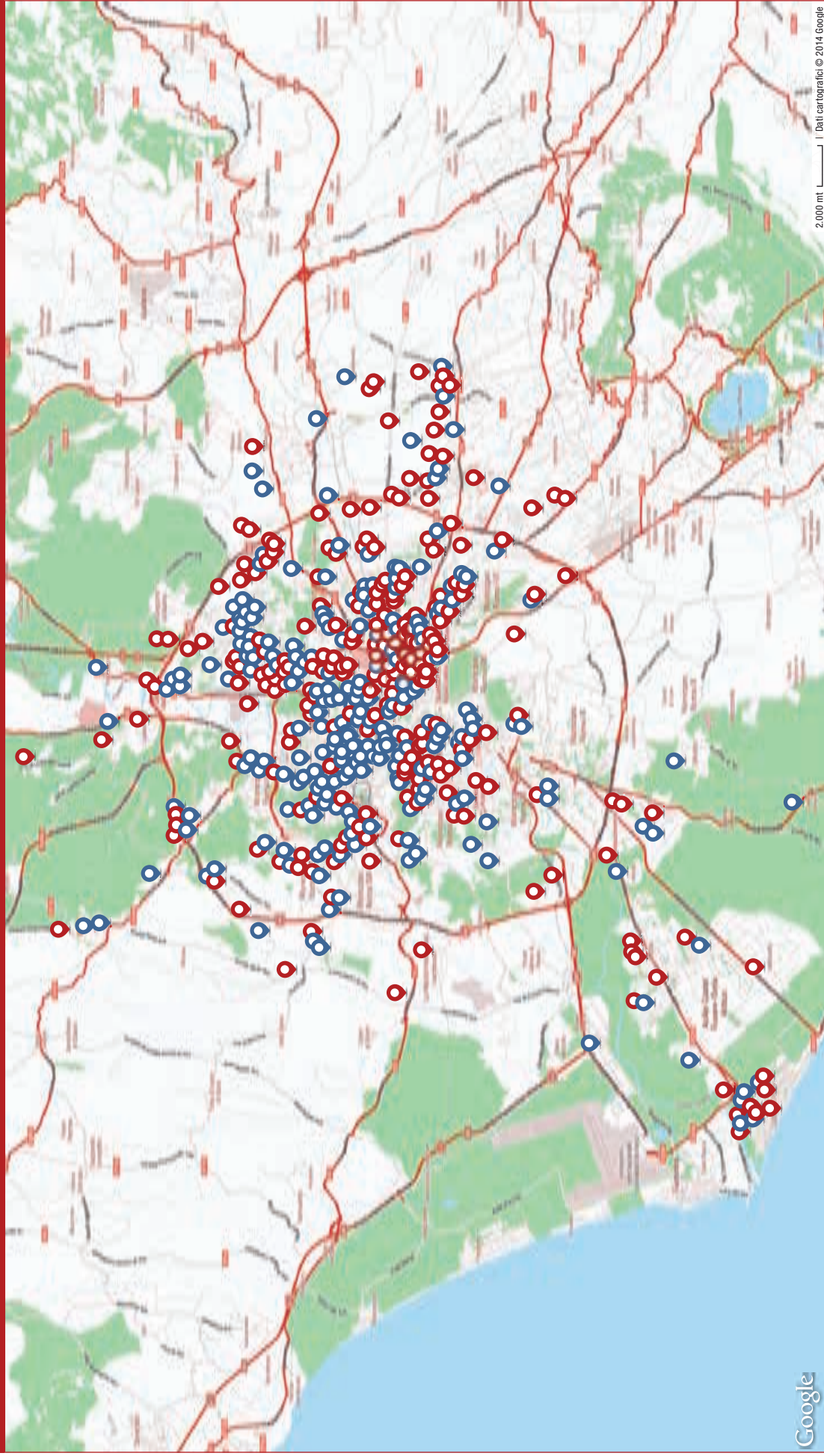
Oltre alla direttrice “Roma Sud”, anche quella “Roma Ovest” e “Roma Est” ripropongono un assetto analogo. Le aree a forte insediamento commerciale di viale Marconi e della circonvallazione Gianicolense, tra l’altro, sono accomunate anche nell’essere state indicate come sedi di due “Centri commerciali naturali” (C.C.N.⁶⁰).

Il fenomeno si ripropone, infatti, sul versante opposto, quello ad Est, con i grandi quartieri popolari delle Valli e di Montesacro, che si caratterizzano, parimenti, per corrispondenza tra insediamenti residenziali e armatura delle attività commerciali, tanto dei “negozi di prossimità” quanto, sul lato verso il G.R.A., delle aree attrezzate di grande superficie. È da notare che i punti del Comprò Oro e le installazioni di gioco in denaro sono localizzati anche nelle megastrutture di grande distribuzione (per esempio della Bufalotta, con il centro “Porta di Roma”).

Anche in questo caso, la situazione è omologa a quella di “EURoma 2” (praticamente gemello a quello della Bufalotta) nel punto cardinale opposto. Con una differenza, tuttavia, da sottolineare: mentre tra i quartieri delle Valli e la struttura sorta vicino al G.R.A. nel quinquennio scorso vi è continuità d’insediamento abitativo, per quella delimitata da via Oceano Pacifico vi è tutto l’insediamento dell’EUR che si frappone e con la quasi totale assenza di installazioni di gioco d’azzardo. Così se tra viale Marconi e EURoma 2 si interpone la “fascia protetta” del quartiere “monumentale” della prevista (e non attuata) Esposizione Universale del 1942, tra Montesacro e Porta di Roma vi è un *continuum* di punti di Comprò Oro e di sale da gioco.

⁶⁰ Il profilo e la densità delle attività di offerta di beni e di servizi ai consumatori vi hanno stimolato il tema della gestione coordinata e integrata delle attività. Dal canto loro, le associazioni “di strada” e quelle provinciali delle categorie del commercio e dell’artigianato elaborano un progetto esecutivo di C.C.N., con l’apporto di un professionista, per quindi tentare di valorizzare i punti vendita insediati nella città consolidata. L’approccio è anche definito di “town centre management”, quale alternativa alle grandi superfici di vendita e a centri commerciali sempre di più delocalizzati a grande distanza dai quartieri di edilizia residenziale. La Regione Lazio ha incoraggiato la costituzione di centri commerciali naturali con legge regionale 4 del 2006 e il Consiglio ha successivamente deliberato. Le province, i comuni, le Municipalità di Roma hanno a loro volta erogato dei contributi.

Gambling e commercio di oro usato nella morfologia urbana di Roma



Compro Oro



Sale dedicate al gioco d'azzardo



Compro Oro



Sale dedicate al gioco d'azzardo

Nei quartieri storici

In tutto il Centro Storico (così come perimetrato dopo l'accorpamento avvenuto nel 2013 nel Municipio I dell'ex Municipio XVII) sono attive solo 5 sale da gioco: Il Bingo di piazza Cola di Rienzo, il locale per le *slot-machine* di via Cavour (la prima struttura del genere aperta a Roma dieci anni fa) e altre tre sedi. Viceversa, in questa parte della città si concentra la maggioranza relativa dei punti di acquisto di metalli usati, con evidenza netta nella zona di Prati-Borgo e in quella di Trevi Colonna. Nel quartiere ottocentesco sembra delinearsi un percorso che caratterizza la zona ad alta intensità e di notevole qualità commerciale attorno all'asse di via Cola di Rienzo.

Di là dei cittadini residenti, effettivamente iscritti all'anagrafe comunale, gran parte del Municipio I registra la presenza di popolazioni di transito di proporzioni e numerosità con pochi equivalenti nei grandi centri italiani. In altri termini, l'equilibrio di quattro “popolazioni urbane⁶¹”, il loro alternarsi nel volgere di una stagione come nell'arco della stessa giornata, concorre a formare un incentivo anche all'offerta di acquisto di oggetti preziosi da privati.

⁶¹ Occorre prendere in esame quattro tipi di popolazioni: **a)** quelle “insediate” stabilmente nel territorio (i residenti); **b)** quelle “pendolari” per motivi di lavoro costante; **c)** i turisti o i consumatori dell'offerta di beni e di servizi ricreativi (*city users*); **d)** i “Metropolitan businessmen” (coloro che si recano in città per scambi e affari). Cfr. Guido Martinotti, *Metropolis. La nuova morfologia urbana della città*, Il Mulino, Bologna 1993.

I quartieri storici



Compro Oro Sale dedicate al gioco d'azzardo

Gambling e commercio di oro usato nella morfologia urbana di Roma

Montesacro – Nomentano – Le Valli

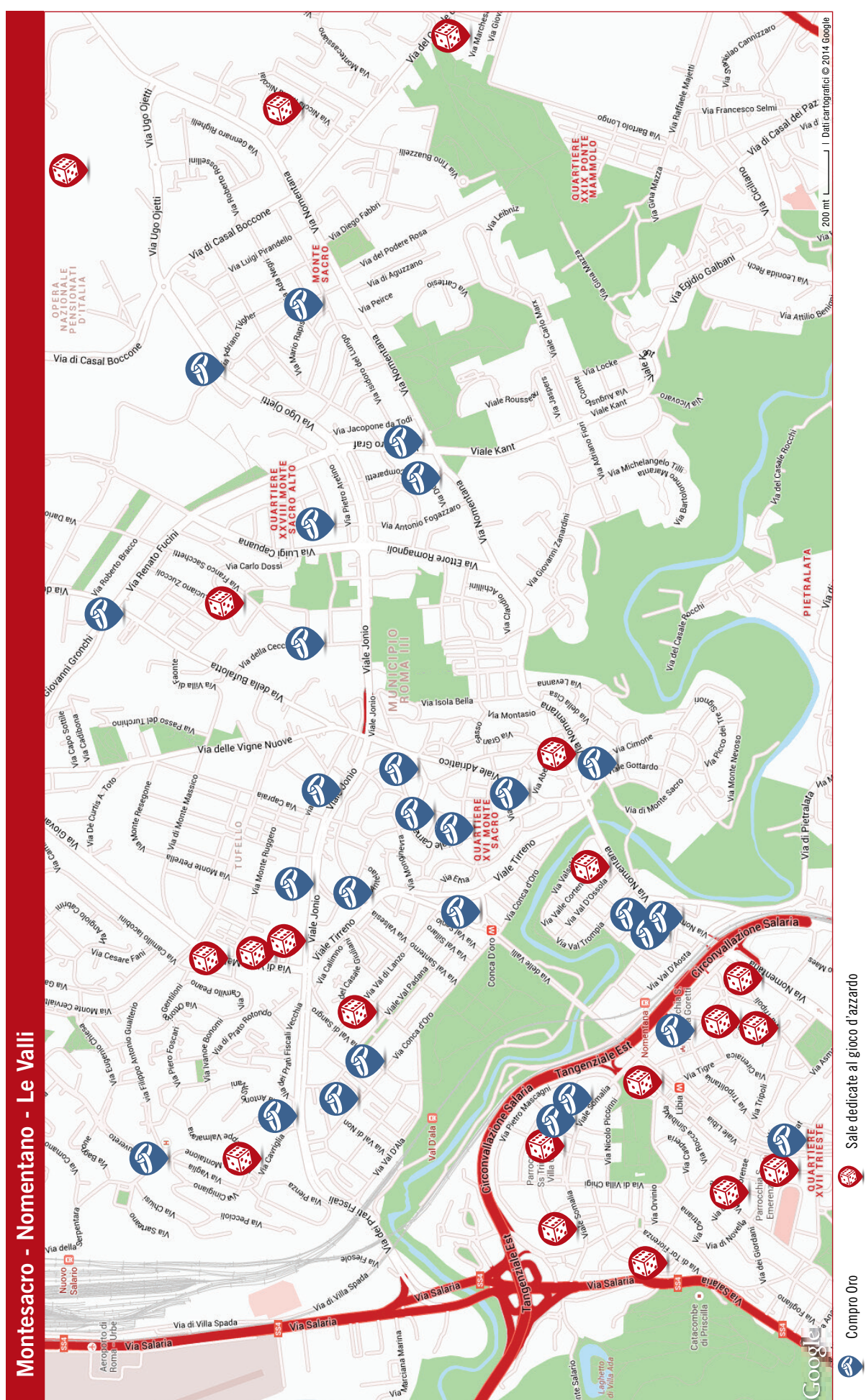
Nei quartieri residenziali delle Valli e di Montesacro, anche dopo l'avvenuto insediamento, ai loro bordi, delle grandi superfici degli stabilimenti commerciali della Bufalotta, l'offerta di gioco "s'incista", per così dire, nei luoghi della prossimità - composta dai *neighbour* e dalle piccole unità commerciali e di servizio - e trova una chiarissima, esplicita corrispondenza nella disseminazione capillare degli sportelli dei Compro Oro. Quartieri edificati a cavallo del secondo conflitto mondiale, edilizia abitativa dei piani di zona più recenti (risalenti alla seconda metà degli anni Ottanta), località attualmente raggiungibili dalla nuova linea della metropolitana: tutta la "città compatta" e consolidata che qui si presenta - con la sua stabilizzata economia dei consumi da domanda locale - appare occupata sia dalle sale da gioco, che dai Compro Oro. Essi si presentano praticamente in eguale proporzione, negli stessi siti, condividendo incroci urbani, snodi di traffico, attraversamenti per le funzioni urbane primarie (mobilità, servizi, commercio, direzionalità amministrativa).

Il Municipio Roma III (corrisponde all'ex IV) è il territorio amministrativo maggiore per estensione, densità di volumetrie edilizie e incidenza economica dell'intera Capitale. Tuttora interessato a prosecuzione di piani di fabbricazione, subisce la perdurante, violenta disorganizzazione della morfologia del territorio, la cui conclusione è imprevedibile, quanto ai tempi. Nello stesso Municipio sono in corso contemporaneamente:

- a) imponenti cantieri delle opere pubbliche;
- b) vaste e intensive edificazioni private per le opportunità offerte sia dalla precedente variante al PRG e sia dall'attuazione del nuovo P.R.G.;
- c) costruzione e attivazione di eccezionali superfici di vendita ("vantate" per l'estensione record come le più estese d'Europa). Per esempio, il centro commerciale della zona "Bufalotta", denominato "Porta di Roma nord" e inaugurato nel luglio 2007, è comunemente ritenuto la superficie di vendita programmata più vasta d'Europa: quindici ettari – interamente occupati dalle volumetrie del centro commerciale – dove si sono insediati anche circa 200 negozi a conduzione singola, un cinema da 13 sale, un megastore dell'arredamento, grandi magazzini delocalizzati dal Centro Storico, un supermercato Auchan e, secondo il progetto iniziale, locali di svago (per esempio *bowling* a 16 piste), un albergo da 5.000 mq e un parcheggio su due piani per 9.000 posti auto per un totale di 250.000 metri quadrati.

Gli ultimi dati essenziali disponibili del III Municipio rivelano il costante decremento del numero delle attività economiche nel territorio. Per esempio le unità locali del commercio, dei pubblici esercizi (bar e ristoranti), delle sedi di produzioni artigianali destinate al pubblico nel territorio indicano:

- 1. un decremento tra gli anni 1991 e 2001 di circa 1.300 addetti (rilevazioni censuarie);
- 2. un ulteriore calo tra il 2001 e il 2008 per 1.000 unità (stima delle statistiche comunali);
- 3. un incremento poderoso delle grandi superfici di vendita: di 6,12 volte in un biennio, con passaggio della superficie media: da mq. 5.780 a mq 21.732 (3,7 volte).



Il declino della zona industriale della Tiburtina

L'asse della via Tiburtina mette in evidenza un'originale specializzazione, con il passaggio dalle sale per *slot-machine* (o VLT) a grandi stabilimenti di gioco d'azzardo, in funzione nelle 24 ore, senza soluzione di continuità.

“Siamo al Las Vegas, una delle sale giochi, o casinò automatizzati, che si stanno pian piano disseminando lungo la consolare; involucro di alluminio anodizzato, tutto nero e rosso, con tante luci e un poker d'assi gigantografato all'ingresso. Per arrivare qui (a un paio di chilometri dal ponte sulla ferrovia, zona Casal Bruciato più o meno) di posti simili ne abbiamo già incontrati due: il Terry Bell e il Manhattan”

Così lo scrittore Walter Siti (Premio Strega 2013) descrive efficacemente l'ambiente. Dismessi i progetti di sviluppo di quello che un tempo fu il polo dell'elettronica e dell'industria della difesa, la ex “Tiburtina Valley” si caratterizza anche per l'imponente installazione di veri e propri casinò, ai confini delle aree residenziali, vecchie e nuove, all'incrocio della circolazione tangenziale (via dei Fiorentini) e appena oltre il Grande Raccordo anulare.

Corrispondentemente, proprio lungo il percorso della via Tiburtina, si distribuiscono sei punti di Comprò Oro, che si aggiungono ad altri due nelle vicinanze della stazione ferroviaria e lungo la via Togliatti.

Quartieri residenziali, strade lineari con affacci di numerosi negozi, lunghi rettilinei dedicati solo al traffico veicolare, ingresso nelle ex aree industriali e artigianali attrezzate: il peso delle infrastrutture del gioco d'azzardo (e delle contigue offerte di acquisto di oro usato), definisce un profilo inedito di questo quadrante di Roma, un tempo destinatario di progetti di valorizzazione produttiva.

Conclude così, nel suo *reportage*, Walter Siti:

“In questo pellegrinaggio che dura da sette ore, quel che mi ha colpito di più non è la trasformazione (segno dei tempi) della progettata ottimistica Tiburtina Valley, polo dell'informatica e dell'innovazione tecnologica, in una deprimente “game valley” di locali che si installano dove stanno chiudendo le falegnamerie, i blockbuster o la Alenia.

Non è nemmeno la percezione acuta della crisi, che porta i più disperati ad affidarsi alla sorte, come se un'intera strada potesse funzionare da spropositato gratta-e-vinci. A colpirmi è stata la sottrazione di responsabilità: i videogame che prevedono un po' d'azione da parte dei giocatori sono spariti e nelle stesse slot c'è un pulsante “auto” che ti esime dal tirare la leva o spingere i bottoni” (“La Repubblica” del 31 marzo 2013).

Come se le megastrutture del *gambling* avessero trasposto la razionalità della catena di montaggio (scomparsa da molti decenni anche nelle vecchie e ormai cessate industrie locali) nell'organizzazione del sistema di gioco dei casinò lungo le vie consolari e le tangenziali della Capitale.

Il declino della zona industriale della Tiburtina



Sale dedicate al gioco d'azzardo

Compro Oro

Gambling e commercio di oro usato nella morfologia urbana di Roma

Ostia e il litorale

Il tracciato della Via del Mare attraversa una sequenza di centri abitati sorti sul territorio un tempo considerato “entroterra” di Ostia. Si tratta, in gran parte, di insediamenti spontanei (cioè al di fuori di un’originaria previsione di Piano regolatore) formatisi nella seconda metà del secolo scorso e poi “recuperati” con la variante al P.R.G. di Roma. Si presentano come spazi residenziali non intensivi, all’interno dei quali si può osservare una importante installazione di locali per il gioco d'azzardo con superficie superiore ai 100 metri quadrati. La contiguità tra sale per *slot-machine*, negozi “da gioco”, punti specializzati di raccolta di scommesse e gli sportelli dei Compro Oro, è molto visibile nel quartiere di Ostia lido. La parte più interessata è la cosiddetta riviera di Ponente, dove maggiore è la densità abitativa.



IL *GAMBLING* E LE PROPENSIONI AL CONSUMO INTERNO ALLE ECONOMIE DEI TERRITORI

L'abitudine eccessiva al gioco in denaro ha reso inefficaci le proposte di consumo di altri servizi e dei beni commercializzati; infatti ha contribuito a "ristrutturare" il paniere delle spese delle famiglie. In pratica, vanificando gli stili di consumo (in molte componenti della popolazione) proposti dal *marketing* industriale, ha come "sterilizzato" la potenza dei *brand*.

Di ciò hanno risentito, particolarmente, sia il 'Made in Italy', come produzione manifatturiera nazionale, sia l'offerta di intrattenimento tipico, come cinema, teatro, altri spettacoli in diretta.

Anche il tempo libero, e dunque le vacanze e il turismo interno ai confini nazionali, hanno subito la perdita di quote di domanda proveniente dagli italiani.

Ciò ha come effetto la decurtazione del *budget*, tanto per il complesso dei consumi diversi da quelli di azzardo (che è consumo senza uso, per l'appunto, e privo di effetto volano su altri consumi, non essendo correlato a niente di più), quanto per l'assorbimento dissipatorio di tempo, quanto ancora per l'ottundimento di curiosità (cioè, reciprocamente, di perdita di *appeal*) per altre proposte di acquisto, se non quelle, parzialmente improrogabili, per proseguire nel *gambling*, come l'elettronica di consumo della telefonia mobile.

La possibilità di analizzare dei dati strutturati è agevolata dal Rapporto della Banca d'Italia sull'economia del Lazio, pubblicato a fine giugno 2014. La condizione dei consumi e degli investimenti nel Lazio, considerati nel bilancio di fine 2013, mostra che solo timidi segnali lasciano sperare nell'esaurirsi della recessione generale dell'economia regionale. Dall'importante "radiografia" fatta nel Rapporto, trova conferma l'impellente necessità di aiutare la ripresa dei consumi, con misure che solo due anni prima non apparivano fondamentali, e di incentivare la ripresa, poiché – si legge,

"le indagini condotte a marzo-aprile del 2014 dalla Banca d'Italia evidenziano una stabilizzazione della produzione e della domanda interna; migliorano lievemente i programmi di investimento delle imprese per l'anno in corso" (pag. 5).

Nel 2013, infatti,

"è proseguita la caduta dell'attività economica del Lazio, *legata alla riduzione dei consumi delle famiglie e all'ulteriore calo degli investimenti delle imprese*⁶²; anche il contributo delle esportazioni è risultato lievemente negativo. Secondo le stime regionali di Prometeia, il PIL del Lazio si è ridotto di oltre un punto e mezzo per cento, sostanzialmente in linea con la media nazionale".

⁶² Corsivo nostro.

La questione, dunque, di come si compone la domanda di beni e servizi risulta ancora più drammatica, anche per i riflessi che essa ha sul comparto principale dell'industria romana e laziale, vale a dire sull'edilizia:

“Nelle costruzioni – infatti – l'attività economica ha continuato a ridursi, con tendenze particolarmente negative nel comparto non residenziale. Nel 2013 sono ulteriormente diminuite sia le compravendite di abitazioni, sia le quotazioni di mercato. È lievemente migliorata l'accessibilità per le famiglie all'abitazione. La redditività delle imprese edili si è ulteriormente ridotta. Il settore dei servizi privati ha risentito della riduzione dei consumi delle famiglie. Nel 2013 in regione ne hanno sofferto maggiormente il commercio di beni di consumo durevoli e i punti vendita di più piccole dimensioni”.

Si può commentare questa notazione sottolineando che tra la propensione al risparmio privato familiare, la selezione appropriata dell'impiego del reddito per consumi, le possibilità d'impiego *in deficit spending* vi sono delle correlazioni che possono venire ostacolate da scelte “disfunzionali” di spesa. Com'è possibile, infatti, che si dimensiona su livelli ottimali quella domanda che richiede, nel consumatore, una spiccata disponibilità a orientare il proprio stile di vita, a utilizzare l'offerta di servizi a valore aggiunto importante, a programmare l'acquisto di beni di consumo durevoli, quando una *tranche* importante del reddito confluisce in spesa “a filiera cortissima”, qual è il gioco d'azzardo?

Le proporzioni di questo dirottamento verso “consumi senza uso” (o senza “valor d'uso”) risultano anche dalla considerazione elementare che l'aumento della spesa dei *city users* stranieri, che pure risulta significativo, non vale ad aiutare un'inversione di tendenza nel volume dei consumi privati a Roma e nel Lazio che, infatti, continuano a diminuire in quantità e in prezzi. Per non commentare, inoltre, il dato sull'occupazione. Qui il *reading* dell'estensore del rapporto regionale di Banca Italia è chiarissimo:

“Nel 2013 l'occupazione in regione è scesa quasi del 2 per cento; il calo particolarmente rilevante nelle costruzioni, è stato ampio anche nei servizi. Il ricorso alla Cassa integrazione è rimasto su livelli molto elevati, pur risentendo dei carenti finanziamenti per la componente in deroga. Il tasso di disoccupazione è cresciuto, superando il 12 per cento, per l'aumento sia di chi ha perso il lavoro, sia dei giovani in cerca di primo impiego”.

E inoltre:

“Nel triennio 2011-13 la quota di giovani laziali tra 18 e 29 anni che non lavora, non studia né è coinvolta in attività formative (i cosiddetti *Neet*) ha toccato il 28 per cento”.

È il tratto drammatico dell'immissione nel mercato del lavoro delle giovani generazioni:

Il credito alle famiglie (rimasto “stazionario per gran parte dell'anno”) sul finire del 2013 ha iniziato a ridursi, mettendo in evidenza un fenomeno che è proseguito anche nella prima parte del 2014. Aziende e famiglie sono accomunate da una condizione:

“La riduzione dei finanziamenti alle famiglie ha riflesso il proseguimento del calo delle compravendite sul mercato immobiliare e il peggioramento delle condizioni reddituali e occupazionali delle famiglie. Le nuove erogazioni di mutui sono ulteriormente diminuite, dopo la forte contrazione del 2012, e il ricorso al credito al consumo, ancora in moderata crescita nella prima parte dell'anno, si è ridotto, soprattutto per il calo dei finanziamenti finalizzati all'acquisto di beni durevoli.

Con il protrarsi della contrazione dell'attività economica è ulteriormente peggiorata la qualità del credito alle imprese. Il flusso di nuove sofferenze sui prestiti ha raggiunto i livelli più alti dal 2008, aumentando in misura consistente per il comparto delle costruzioni e per i servizi. Prime indicazioni relative al trimestre iniziale di quest'anno segnalano il permanere delle difficoltà di rimborso dei prestiti per le imprese. È rimasta invece su livelli stabili e nel complesso contenuti la rischiosità del credito alle famiglie”.

Tabella 18 - Valore aggiunto per settore di attività economica e PIL nel 2012
(milioni di euro e valori percentuali)

SETTORI E VOCI	Valori assoluti (1)	Quota % (1)	Var. % sull'anno precedente (2)			
			2009	2010	2011	2012
Agricoltura, silvicoltura e pesca	1.568	1,0	- 4,3	2,1	-0,8	-6,9
Industria	21.232	13,9	- 6,3	3,8	-3,7	-7,4
<i>Industria in senso stretto</i>	12.882	8,4	-10,0	7,1	-0,4	-5,6
<i>Costruzioni</i>	8.351	5,5	- 0,7	-0,7	-8,4	10,1
Servizi	130.193	85,1	- 1,9	0,0	1,5	-1,5
<i>Commercio (3)</i>	41.722	27,3	- 6,0	-0,8	2,7	-4,0
<i>Attività finanziarie e assicurative (4)</i>	50.335	32,9	- 0,8	-0,1	0,6	-0,2
<i>Altre attività di servizi (5)</i>	38.136	24,9	1,7	1,0	1,3	-0,3
Totale valore aggiunto	152.993	100,0	-2,6	0,6	0,7	-2,4
PIL	169.483	10,8	-3,0	1,0	0,6	-2,8
PIL pro capite (Euro)	29.195	113,5	-4,0	0,1	-0,3	-3,6

Fonte: Tavola “a1” del Rapporto di Banca d'Italia sull'economia del Lazio (giugno 2014) - Elaborazioni su dati Istat *Conti economici regionali*

(1) Dati a prezzi correnti. La quota del PIL e del PIL pro capite è calcolata ponendo la media dell'Italia pari a 100.

(2) Valori concatenati, anno di riferimento 2005.

(3) Include commercio all'ingrosso e al dettaglio, riparazione di autoveicoli e motocicli; trasporti e magazzinaggio; servizi di alloggio e di ristorazione; servizi di informazione e comunicazione.

(4) Include attività finanziarie e assicurative; attività immobiliari; attività professionali, scientifiche e tecniche; amministrazione e servizi di supporto.

(5) Include Amministrazione pubblica e difesa, assicurazione sociale obbligatoria, istruzione, sanità e assistenza sociale; attività artistiche, di intrattenimento e divertimento; riparazione di beni per la casa e altri servizi.

PARTE QUARTA

LA CRIMINALITÀ E IL GIOCO D'AZZARDO

- La svolta di inizio secolo
- Rapporto tra illegale e legale
- Il riciclaggio
- Un modello di business a tre stadi

Solo di recente per indicare anche le attività regolari di vendita di “giochi di fortuna” è invalso l’uso (in senso tecnico) dell’espressione “Gioco d’azzardo”, che dunque rimanda a tutto il complesso del fenomeno, sia quello in forma legale, che quello in modalità delittuosa. “Azzardo” e “criminalità organizzata” hanno in realtà composto storicamente un’endiadi, sia nelle carte dei processi, sia nell’ampia letteratura sulla mafia (film, romanzi, inchieste). Il primo lemma si associa immediatamente al secondo, tant’è che fino a pochi anni fa s’insisteva nel distinguere i giochi di alea promossi dallo Stato dalla terminologia specifica dell’azzardo. Tuttora, quando nei documenti istituzionali si citano le 420 mila *slot-machine* in funzione in Italia, o i casinò *on line* inaugurati nel luglio del 2011, o ancora l’imponente volume delle scommesse su eventi sportivi (raccolte tanto nei botteghini e *corner* dei bar quanto dai computer domestici collegati ai siti dei concessionari), si ricorre a termini che ne attenuano la forza semantica: “gioco pubblico”, “scommesse sportive”, “giochi con vincite in denaro”, “apparecchi da intrattenimento”. E ricorrendo alla lingua inglese, gli imprenditori del settore parlano di *gaming* (attività ludica di puro divertimento) e non di *gambling*, termine che al di là della Manica designa il gioco d’azzardo, per l’appunto. Lo Stato italiano, insomma, non qualifica ufficialmente la spesa (che definisce “raccolta”) registrata di quasi 90 miliardi di Euro (anno 2012) come consumo di gioco d’azzardo, sebbene ontologicamente le *slot-machine* (di prima e di seconda generazione, dette *VLT*), il *poker on line* e le *roulette* virtuali in nulla differiscono dalle macchine automatiche dei casinò di Las Vegas e dalle pagine web dei gestori di *black jack* domiciliati in Sudafrica o nelle isole caraibiche.

La scelta di tale modalità linguistica prosegue, con assoluta insistenza, anche quando non si prende atto di un’evidenza di “danni collaterali” del gioco a soldi (pubblico e non) che la letteratura scientifica denomina “Gioco d’Azzardo Patologico” (GAP) e che anche in atti legislativi italiani è talvolta chiamata “ludopatia”⁶³. Tale termine “creativo” suggerisce la sindrome che coglie chi si diverte troppo. “Divertirsi da morire”, per l’appunto, come recita l’illuminante lavoro del sociologo statunitense Neil Postman (ristampato in Italia nel 2002). La dipendenza da gioco d’azzardo è, dunque, un quadro clinico tipizzato dall’Organizzazione mondiale della Sanità come GAP e non come “ludopatia”.

Tornando sulla connessione tra “gioco d’azzardo”, questione criminale in generale, e quella rappresentata più specificamente dall’agire di organizzazioni mafiose, occorre dapprima ricostruire le modalità tradizionali, anche se ampiamente superate dalla nuova e più organica struttura del *business* criminale nell’età del gioco d’azzardo industrializzato di massa.

⁶³ Per esempio, nel decreto legge 13 settembre 2012, n. 158 (cosiddetto “decreto Balduzzi”) convertito con modificazioni dalla Legge 8 novembre 2012 n° 189 si indicano finalità di prevenzione dei fenomeni di *ludopatia*. Si segnala tuttavia che il ministro dell’Economia, P.C. Padoan, nel corso della discussione della legge di delega fiscale ha accolto un ordine del giorno per sostituire il lemma “ludopatia” con la dizione “gioco d’azzardo patologico” negli atti normativi e in tutti gli altri documenti istituzionali (seduta della Camera del 28 febbraio 2014).

Per Cosa Nostra quello dell'azzardo è storicamente un affare complesso e integrato: dalla gestione dei vari giochi di alea ininterrottamente nelle 24 ore al finanziamento dei *gamblers*; dal controllo del territorio alla pressione corruttiva sul personale di polizia deputato alla vigilanza e alla repressione; dall'installazione delle attrezzature al riciclaggio del denaro derivante dai reati, che nella macchina dell'azzardo viene sia ripulito, che aumentato di quantità nel *business cycle*.

Il gioco di azzardo, come settore altamente organizzato di accumulazione criminale di capitali, comporta una territorializzazione del controllo delle attività illecite, cioè una suddivisione “negoziata” delle aree fisiche di influenza tra i vari gruppi (o clan, “famiglie”), e la verticalizzazione del giro delle estorsioni. L'informalità del “contratto” stipulato tra il giocatore e chi offre partecipazione all'azzardo (al di fuori dei canali regolamentati) richiede, per la sua esigibilità, l'impiego della forza intimidativa e, quindi, della condotta estorsiva. Oltre a questa condizione di base, per poter operare illegalmente (e al contempo con la diffusione della pubblicità dell'offerta) a chi offre azzardo, è necessario acquisire sostegni nell'ambiente, ricercando complicità con uomini degli apparati statali e collusioni con settori del mondo politico, funzionali all'attenuazione dei controlli di legalità.

In Italia emersero riscontri di tali fenomeni fin dagli anni Sessanta del secolo scorso⁶⁴, per quindi assumere, negli anni Ottanta, proporzioni ragguardevoli. Per esempio, un'inchiesta del 1984 del pool antimafia di Palermo fece da volano ad altre due indagini sulla criminalità organizzata “di massa” a Milano e a Torino. Risultò che nei due capoluoghi del triangolo industriale la mafia aveva organizzato, in complicità con la malavita locale, una capillare rete di bische clandestine. Il *network* delle sale da gioco collegava grandi città come Torino, Milano e Roma con la mafia siciliana. Da tale attività si generava un indotto di mercato della droga, di *racket* della prostituzione, di usura, di commercio parallelo di armi e preziosi, di sequestri di persona, di taglieggiamento sistematico degli operatori economici e, infine, di riciclaggio di denaro.

Dalla metà degli anni Ottanta, inoltre, tutti i casinò italiani (Campione, Saint Vincent, Venezia e Sanremo) hanno subito operazioni strutturate della criminalità tese a controllare tanto i flussi legali del gioco d'azzardo, quanto l'indotto proveniente dalle sale. Quest'ultimo, in particolare, apre due filoni di opportunità. Il primo riguarda il circuito di servizi strumentali: dall'accreditamento dei frequentatori all'ufficio fidi all'assistenza per le operazioni di perdita e di vincita, alle infrastrutture d'intrattenimento e di residenza. Il secondo, parallelo, interessa i soggetti e le operazioni non compatibili con i regolamenti adottati dalla sala da gioco autorizzata: affidamenti non sostenuti da garanzie bancarie ordinarie, cambio degli assegni postdatati, assistenza agli espulsi dal circuito legale.

L'interesse giornaliero richiesto dal cambista in nero, a un giocatore ritenuto “non affidabile” dal servizio interno al casinò, varia dal 5 al 15%. La gestione del “portafoglio crediti” necessita di sistemi di garanzia non legali, e quindi di servizi “professionali” della criminalità mafiosa. Su tali basi, la maturazione di gruppi molto determinati anche in province senza tradizione mafiosa, ha fatto emergere i comportamenti tipici delle associazioni ben strutturate. Esse hanno imposto la verticalizzazione – cioè regole e disciplina – a quelle attività essenziali allo sfruttamento dei giocatori.

Inoltre, dall'osmosi tra le transazioni interne ai casinò legali a quelle esterne e illegali, ma sempre gravitanti attorno alla medesima struttura, si è passati ad un sistema di vasi comunicanti con reti di bische clandestine, fino alla definizione di un vero circuito, nel quale il giocatore transita per fasi successive della sua esperienza. In altre parole, le attività gravitanti sul casinò autorizzato, hanno creato una domanda indotta per bische nello stesso territorio provinciale e regionale inter-dipendente.

⁶⁴ Nella seduta del 20 maggio 1970 della Commissione parlamentare d'inchiesta sulla mafia, il senatore Girolamo Li Causi pone alcune domande precise al Questore di Roma, Giuseppe Parlato, descrivendo, tra l'altro, la corruzione esercitata a Roma da un capomafia palermitano storico (Angelo La Barbera), risultato in collegamento con la proprietaria di *nightclub* che fungeva da copertura a un giro di bische clandestine. L'attività appariva inconsueta, all'epoca, per la mafia siciliana e tanto più al di fuori dell'isola. Il boss, secondo il parlamentare, aveva importato al suo rientro in Italia tale *business*, mettendo a frutto l'esperienza di Cosa Nostra americana.

Felice Maniero, il capo della mafia del Brenta⁶⁵, per esempio, aveva irregimentato i cambisti, lungo una direttrice dalla Slovenia fino al Nord ovest, passando per Venezia, e organizzato sale da gioco illegali in tutta la provincia di Padova, nel Veneziano e nel Modenese. Egualmente è accaduto tra Genova e Imperia, ad opera della mafia siciliana, della camorra e della 'ndrangheta.

Fin qui il sistema “tradizionale”, ma con l’inflazione dell’offerta promossa dallo Stato, il modello cambia e in modo pressoché completo.

La svolta di inizio secolo

Dalla metà degli anni Novanta in Italia i governi e il Parlamento hanno superato l’avversione statutaria alla diffusione del gioco d’azzardo. Per oltre un secolo, infatti, era stata tenuta ben ferma una radicale proibizione dello sfruttamento dell’alea, consentendone alcune limitate modalità rigidamente localizzate: tutte sotto il controllo diretto e rigoroso dello Stato (Lotto, Totip, quattro casinò ai confini della Repubblica, ippodromi, giochi a pronostico, lotterie annuali).

Negli anni della crisi fiscale pubblica (il trauma del 1992), con la motivazione iniziale di ottenere un incremento delle entrate erariali, è stato deliberato di attivare una rilevante economia del “gioco pubblico”. In poco tempo, l’azzardo ha via via occupato tutti gli spazi urbani della quotidianità per, quindi, trasferire un ampio *business* all’interno delle abitazioni dei cittadini, con il *boom* dei casinò, del *poker* e delle scommesse via *internet*.

Non più attività separata, a-finalistica, limitata e confinata in un tempo e in un luogo determinato e assegnato, il gioco con denaro si svolge, attualmente, con uno scarto assoluto tra la capacità regolativa e di controllo delle autorità e l’efficacia remunerativa dell’investimento criminale. Tale affare può contare su una sterminata popolazione in *addiction* da GAP. Insomma, un gioco d’azzardo industriale di massa raggiunge i numeri contabilizzati (valori 2012) di oltre 1.500 Euro di impiego *pro-capite* in Italia solo arruolando alla dipendenza patologica masse imponenti di uomini, di donne, di giovani, di anziani. E qui si arriva al punto di un’altra endiadi: gioco patologico di massa e invasione criminale del mercato dell’azzardo.

Il circolo vizioso tra i giochi pubblici e i giochi clandestini si manifesta in una elementare sequenza. In primo luogo, l’introduzione di nuove offerte autorizzate genera l’ampliamento della platea dei giocatori, creando delle utilità marginali per il settore illegale (inclusione delle persone espulse dal legale, offerta di vincite più remunerative, articolazione maggiore delle modalità di gioco). In secondo luogo, grazie all’aumento/diversificazione delle persone coinvolte, si crea uno spazio crescente al finanziamento usurario dei giocatori. In terzo luogo, l’illegale alimenta il 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.

Rapporto tra illegale e legale

Una considerazione essenziale sul punto della relazione tra legale e illegale, è desunta dal *trend*. Con la “legalizzazione” delle *slot-machine* si è riprodotto quell’effetto di incorporamento del legale nell’illegale che avviene quando il modello di *business* non è corredato da un’effettiva capacità regolativa dello Stato. Così l’Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato, che evoca un ruolo di “timoniere” raffigurato nel suo logo, è sempre meno riuscita a controllare un’attività tanto capillare e parcellizzata. Non sorprende che si siano aperti dei varchi ai *trust* dell’illegalità, sia sotto forma di *lobby* corruttrici, che sotto forma diretta di criminalità organizzata, confermando con i fatti le pre-

⁶⁵ Sulla cosiddetta “mafia del Brenta”, forma di associazione per delinquere simile a quelle inquadrata all’articolo 416 bis del Codice penale sviluppatasi tra la fine degli anni Settanta e gli anni Ottanta del secolo scorso, si rimanda al Glossario.

visioni tecniche di sociologi ed economisti, elaborate sulla migliore letteratura di analisi socioeconomica del *racketeering* (Buchanan, Jacobs, Schelling, Moore e altri⁶⁶).

Occorre ricordare che l'offerta pubblica di gioco d'azzardo concepita in Italia è incentrata sulla prevalenza di giochi di facile accesso (per intendersi, le *slot-machine* degli esercizi pubblici o le sale da gioco "di quartiere"), invece che strutture con accesso regolamentato in modo più accurato (per esempio, i tradizionali casinò d'*élite*, e perciò a soglia più alta di partecipazione. Proprio l'offerta "popolare" richiede di esternalizzarne la gestione, per generare un consumo a base amplissima, con la conseguenza di dover attivare un *marketing* dedicato, e quindi una spesa elevata in campagne promozionali.

Quanto ai riflessi dell'economia dei giochi sulla "questione criminale", le autorità continuano a sostenere la tesi che l'incremento e la diversificazione dell'offerta dei giochi pubblici d'azzardo abbiano come effetto la sottrazione di *target* di mercato all'offerta di giochi illegali. La tesi fu espressa già alla metà degli anni Novanta. A rinforzo di tale assunto, nell'anno 2002 è stata istituita una specializzata "polizia dei giochi", con impiego di personale investigativo della Polizia di Stato, con ciò distolto da impegni ordinari di tutela dell'ordine pubblico. Tale "polizia dei giochi" dovrebbe svolgere indagini di qualità per la repressione delle organizzazioni criminali che esercitano la concorrenza verso l'offerta di giochi pubblici. Ma questo paradigma (intervenire con una polizia specializzata con la *mission* di impedire sia devianze interne all'economia dei giochi, sia concorrenza dell'offerta illegale) è completamente fuori bersaglio per una pluralità di ragioni:

- a) la capillarità, la molteplicità, la varietà dei punti di contatto tra giocatori e strutture tecniche di gioco pubblico hanno raggiunto una tale incorporazione nel tessuto della società che neanche il più totalitario Stato di polizia (pur violando il diritto dei cittadini alla *privacy*) sarebbe in grado di esercitare un sufficiente controllo delle illegalità, né di tipo amministrativo, né di pubblica sicurezza;
- b) è più profittevole ricavare poco dai molti, che incassare molto dai pochi: questo principio-guida del modello di *business* ha spostato il *core* dell'attenzione malavitosa ai profitti provenienti dal gioco svolto con modalità elitarie (bische clandestine, allibramento parallelo delle scommesse), alla regolazione sul territorio dello svolgimento delle attività formalmente legali. Questo avviene sia direttamente (accaparramento di parecchie migliaia di licenze per *slot-machine* e punti di raccolta delle scommesse, di *corner* per il gioco *on line* nei bar, nei corridoi della metropolitana, eccetera), sia indirettamente (imposizione della protezione estorsiva a migliaia di gestori nelle province del sud dell'Italia, bilanciando l'estorsione con la garanzia per il soccombente di non ricevere "danni collaterali" nella strada su cui si affaccia il locale);
- c) si diffonde la manipolazione delle procedure amministrative per il rilascio delle autorizzazioni attraverso la corruzione di pubblici funzionari. Con la corruzione si mira – come verificato in inchieste giudiziarie nel settore delle *slot-machine* – a far ottenere autorizzazioni anche a soggetti che altrimenti sarebbero ineleggibili, poiché risultano essere contigui o apparentati con elementi associati alla criminalità;
- d) nella gestione di una rete di punti di contatto (per la raccolta delle scommesse, per le sale bingo, per i locali dedicati alle *slot-machine*), si compiono operazioni relativamente semplici di riciclaggio di denaro liquido ottenuto con il crimine: poiché il denaro contante gira in grandi quantità

⁶⁶ È interessante osservare come il tema dei mercati illegali e del *racket*, in riferimento al dilemma proibizionismo-antiproibizionismo nel campo dei consumi di sostanze o di "servizi" correlati all'*addiction* (come il gioco d'azzardo), sia stato anticipato dalla letteratura criminologica statunitense nel Novecento. Si vedano, a esempio, John G. Buchanan, *War Legislation against Alcoholic liquor and Prostitution*, in "Journal of Criminal Law and Criminology", Volume 9, Issue 4 – 1919; più recente Ronald Goldstock, Martin Marcus, Thomas D. Thacher II, James B. Jacobs, *Corruption and Racketeering In The New York City Construction Industry: The Final Report of the New York State Organized Task Force*, NYU Press, 1990; Thomas C. Schelling, *Economics and criminal enterprise*, in "National Affairs", n. 7 del 1969; George L. Kelling and Mark H. Moore (J.F. Kennedy School of Government, Harvard University), *The Evolving Strategy of Policing*, in "Perspectives on Policing", 1998, US Department of Justice.

e affluisce/defluisce per infiniti e quindi incontrollabili rivoli. Di questo fenomeno si è ormai formata un'abbondante documentazione che spiega l'interesse della criminalità organizzata;

- e) si incrementa la necessità di servizi legali per rendere movimentabili i capitali di origine illegale, come già si verificò negli anni Settanta e Ottanta;
- f) non esiste una sanzione adeguata, per gravità, contro l'illecito nel settore dell'alterazione dei sistemi telematici, come conseguenza dalla manomissione delle apparecchiature e dei *software* degli strumenti informatici.

In tale panorama ben poco possono le esigue risorse organizzative e professionali, con specializzazioni appropriate, delle forze di polizia impiegate in controlli sugli apparecchi denominati da intrattenimento e sull'andamento delle transazioni sui *server* dei casinò *on line*. Illuminante è la questione delle *slot-machine* che dovrebbero tutte essere collegate e controllate a distanza dal sistema informatico dei Monopoli. Nella prima fase la connessione avveniva con linea ADSL e il dispositivo era abbastanza semplice da aggirare: si staccavano le macchine a norma e/o le si sostituivano con quelle illegali. In una seconda fase, a ciascuna macchina autorizzata è stato assegnato un codice identificativo. Meccanismo che è più difficile, ma non impossibile, da manipolare. Le organizzazioni criminali che gestiscono questo affare sono, infatti, passate alla clonazione dei codici identificativi delle macchinette autorizzate e alla costruzione di macchinette virtuali che funzionano parallelamente. Un *server* virtuale simula la macchinetta reale e invia le informazioni alla centrale dell'AAMS. Mentre questo avviene, la macchinetta fisica è totalmente disconnessa e la relativa verifica non è possibile per mezzo di una "ordinaria" ispezione, poiché la macchina risulta, sì, connessa, ma in realtà è il suo clone, situato su un computer e piazzato in un altro luogo, ad esser in rete.

Il riciclaggio

Sin dalla loro costituzione, gli organismi internazionali di azione contro il riciclaggio di capitali sporchi hanno indicato il pericolo rappresentato dal ricorso a "intermediari finanziari non tradizionali" da parte della criminalità organizzata. Il "FATF", *Financial Action Task Force (Working Group* o GAFI - Gruppo d'Azione Finanziaria Internazionale), ha rilevato come le occasioni privilegiate per le operazioni di occultamento dell'origine della ricchezza si trovino tra i casinò, nelle lotterie, tra gli uffici di cambio e tra gli uffici di trasferimento fondi, nei servizi per l'incasso di assegni, nei corrieri e tra i grossisti di gioielli, di pietre preziose e tra i venditori di opere d'arte: tutti soggetti che forniscono servizi finanziari di tipo bancario, pur essendo sottoposti a regolamentazioni e controlli meno severi rispetto ai tradizionali operatori finanziari. Le prestazioni di alcuni di questi intermediari non tradizionali sono utilizzate soprattutto nella prima fase del riciclaggio, quella del collocamento, che costituisce il punto debole dell'intero processo.

Il problema va articolato secondo le modalità che interessano il fenomeno della ripulitura dei proventi del crimine e dell'investimento di questi in attività ulteriormente generative di reddito, ma di natura legale-criminale (v. RICICLAGGIO).

La prima modalità riguarda le strutture dove si concentra il gioco: **a)** mini casinò popolari, vale a dire locali attrezzati all'interno del tessuto urbano (o in centri commerciali e sedi lungo le strade tangenziali di collegamento nelle città) dove si inseriscono monete nelle *slot machine* (o nelle cosiddette Videolotterie, *VLT*): in tali strutture vi è spesso un'offerta polivalente, con *corner* per le scommesse, tavoli "virtuali" – cioè elettronici – per il "poker texano"; **b)** sale per le scommesse sugli esiti di eventi, sportivi e di altro genere; **c)** casinò *on line*, sia in concorrenza con quelli che operano al di fuori delle concessioni governative, che con la presenza di quote societarie escluse da accertamenti preventivi antimafia di alcuni casinò autorizzati. Le installazioni del gioco d'azzardo operano con grandi volumi di denaro contante e con una galassia di minitransazioni. Mentre si

offrono servizi finanziari dedicati di tipo legale (come nei casinò, con linee di credito, cassette di sicurezza e trasferimento di fondi), in parallelo vi sono soggetti di tipo illegale, che rappresentano la fornitura di denaro a usura e comunque il finanziamento parcellizzato ai giocatori compulsivi.

Ma il riciclaggio si realizza anche sotto forma di servizi di installazione, manutenzione e manomissione dei collegamenti informatici, nella modalità più evoluta della clonazione dei numeri seriali dell'apparecchio che serve per trasmettere, via computer o per mezzo di altro apparecchio occultato, dati fittizi al calcolatore dell'AAMS. Da non trascurare, infine, il fenomeno – consistente – della contraffazione dei tagliandi delle lotterie istantanee, che sono immessi nell'offerta al consumo, in piccola parte all'insaputa dei venditori e in parte con la partecipazione degli esercenti alla truffa⁶⁷: evidentemente contattati e arruolati dall'organizzazione che li ha falsificati e che quindi li spaccia. Anche questa è una modalità di riciclaggio, oltre che di espansione della rete delinquenziale nel territorio.

Un modello di *business* a tre stadi

La progressione dell'economia dell'azzardo autorizzato si combina – stranamente, ma non troppo – con la crisi di redditività delle tradizionali strutture organizzate dei quattro casinò (Campione, Saint Vincent, Sanremo, Venezia-Mestre) e con il declino irreversibile dei vecchi e storici giochi a totalizzatore (Totocalcio, Totip e simili). Anche le lotterie nazionali – collegate a eventi rituali e spettacoli televisivi – tendono a scomparire. L'ultracentenario gioco del Lotto subisce una contrazione, nonostante le varianti “istantanee”, via computer e con il telefono mobile. A ridimensionarsi fortemente sono, dunque, proprio le tipologie di gioco che assicurano all'Erario la percentuale di ricavato più consistente.

La situazione si presenta oggi con un *business* a tre stadi: **a)** indirizzato ai consumatori finali, cioè a trenta milioni di persone che spendono, ovviamente, con un indice di concentrazione che varia da profilo a profilo socio-culturale; **b)** costruito sui gestori, con una sorta di *multilevel marketing* o di vendita al venditore; **c)** prospettato ai risparmiatori, con l'offerta di prodotti finanziari derivati da alcune forme di gioco di massa.

Con il cambiamento dei paradigmi, sostanziali e formali, del rapporto tra lo Stato e il gioco pubblico di alea, si è generato uno squilibrio, uno scarto tra i modelli di controllo/gestione delle attività e le tipologie di condotte illegali (di varia gamma) che si vorrebbero ostacolare, contenere, contrastare, sopprimere. Si è, in effetti, ampliato il divario tra il potere dello Stato di sanzionare l'illecito amministrativo, l'illecito penale, le associazioni per delinquere e le opportunità raccolte dalla criminalità strutturata che si è andata specializzando nel settore.

Mentre scriviamo è ancora in corso di definizione la strategia istituzionale circa le fondamentali variabili d'impatto dell'economia dei giochi pubblici d'azzardo. Le patologie connesse all'abuso di alea – pur essendo state parzialmente riconosciute nel cosiddetto “Decreto Balduzzi⁶⁸” – devono essere ancora strutturalmente integrate nel Piano nazionale per la Salute; le implicazioni per la fiscalità, in termini di prelievo di reddito alle varie categorie di cittadini contribuenti secondo il principio costituzionale di progressività delle aliquote, sono in via di valutazione, richiedendo di essere compensate con dispositivi normativi di equità; gli scenari socioeconomici, che risultano alterati dall'imponente volume della spesa privata per gioco d'azzardo legale, richiedono di essere delineati nel *set* di misure di Politica economica per il superamento della crisi di produzione di ricchezza nazionale reale.

⁶⁷ Il fenomeno è avvertito dagli stessi concessionari, per esempio dalla società Lottomatica, che esplicitamente avverte i consumatori. “Controlla sempre che i rivenditori ti consegnino gli originali biglietti Gratta e Vinci: solo quello vero è garantito dall'Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato e può premiarti in denaro”, si legge ben in evidenza sul sito internet del concessionario:

http://www.lottomaticaitalia.it/grattaevinci/classico/occhio_alle_imitazioni.html.

⁶⁸ Decreto legge 13 settembre 2012, n. 158, convertito con legge 8 novembre 2012, n. 189.

PARTE QUINTA

IL CONFINE TRA IL LUDICO E IL PATOLOGICO

IL CONFINE TRA IL LUDICO E IL PATOLOGICO

È necessario osservare – e nei dettagli – “come” avviene la ricerca di una “ricompensa” venale proveniente dal caso. Dall’analisi delle procedure e dei supporti materiali del gioco, si ricavano i confini di “compatibilità” sociale, economica, giuridica e clinica di questa forma di *business*.

Si entra nel *gambling* secondo un’organizzazione rigida dell’offerta che si bipartisce in modalità tradizionali e in modalità nuove, dove prevale l’organizzazione industrializzata delle puntate in denaro.

All’interno delle prime, “tradizionali”, ve ne sono alcune che comportano per il giocatore la presenza “fisica” con altre persone nei luoghi di gioco. Ciò accade, per esempio, quando ci si siede attorno a un tavolo dove si distribuiscono le carte o dove è in funzione una *roulette*. Sempre “con interazione in presenza di un pubblico”, si scommette sul piazzamento di cavalli da corsa negli ippodromi⁶⁹, o sull’ordine di arrivo di levrieri in un cinodromo (questa forma di *betting* si è pressoché estinta in Italia). Parimenti legati a una lunga consuetudine, sono i giochi nei quali l’entità monetaria del risultato finale dipende dalla raccolta di un montepremi con coinvolgimento di una “comunità”, come nelle lotterie, nel bingo e nelle cosiddette “riffe”. Infine, anche nei giochi più vetusti, ve ne sono alcuni dove la relazione del singolo con altri giocatori è del tutto assente e non cercata (dal Lotto allo *scratch*, comunemente conosciuto come “Gratta-e-Vinci”).

I giochi “industrializzati” comportano una schiacciante immissione di tecnologia – tanto fisica, quanto “virtuale” – per raccogliere adesioni non legate a un tempo e a un’occasione specificamente assegnati. Sono, quindi, forme di alea replicabili e a elevata frequenza. Il richiamo dell’azzardo è creato proprio attorno alla tecnologia, elettronica e ICT, affinché le occasioni siano raccolte da quante più persone possibile e con la maggior frequenza ottenibile. La tecnologia definisce la forma e anche la struttura della remunerazione tanto del rischio quanto del successo.

I criteri della distinzione si possono, così, individuare:

Giochi di alea, dove esiste un “evento”, un’interazione con altri partecipanti, una ritualizzazione del modo di partecipare e – in ultima analisi – una soglia di ingresso ben chiara e che esclude alcune fasce di consumatori (poiché richiede tempo, spostamenti, raccolta di adesioni, registrazioni, identificazioni, ecc.);

Giochi “a bassa soglia” di entrata, dove la presenza dell’offerta è inserita nella quotidianità, cioè nei luoghi e nei tempi di altre funzioni della persona. Non è richiesta alcuna identificazione.

⁶⁹ Sul finire del 2011 hanno cominciato a cessare l’attività circa 20 ippodromi nelle regioni italiane. Vi è da notare che questa forma di competizione (motivata dalla raccolta di scommesse e non da un torneo di campionato) si basa su una “filiera lunga” del ciclo che precede, che svolge e che successivamente tratta le offerte di gioco con pronostico: selezione e allevamento delle razze equine, lavorazioni di mascalcia, allenamento e preparazione del personale sportivo e dei servizi di supporto, gestione e manutenzione della struttura, ecc..

Il gioco avviene senza l'interazione con altri partecipanti, in tempi veloci, con restituzioni irrisorie, ma frequenti, di vincite e con impegno di un volume di tempo via via più elevato.

A rigore, “la vincita in denaro” è l'elemento centrale di motivazione al gioco d'azzardo.

L'entità della vincita non va considerata esclusivamente in valore assoluto (quale, ad esempio, la vincita iperbolica del *jackpot* al Superenalotto). Assume rilievo anche quando è percepita semplicemente come “molto” in raffronto alle possibilità di accesso al denaro da parte di chi gioca. Ad una signora anziana, che vive di modesta pensione, una vincita teorica possibile di 100 Euro è sufficiente per stimolare al gioco d'azzardo reiterato. Il *boom* dell'azzardo si è peraltro verificato in Italia, combinandosi con una lunga stagione di disoccupazione di massa, del *boom* delle ore di cassa integrazione, di continua espulsione di personale maturo dal mercato del lavoro, di difficile accesso per i giovani all'impiego.

Per osservare quanto l'abbassamento del reddito disponibile ricada sul volume dei consumi primari delle famiglie, occorre partire dal concetto elementare che tutti i giochi d'azzardo disponibili sul mercato hanno, per chi vi impiega una quota di sue risorse, un “rendimento” comunque inferiore ad 1. Ovvero, fatto 100 l'ammontare della spesa, sicuramente il valore del “rendimento” scende in proporzione della percentuale trattenuta dall'Erario e dal concessionario. Per tale principio, la popolazione che gioca d'azzardo in modo costante (e che non necessariamente è composta esclusivamente di giocatori patologici o eccessivi), è destinata a ridurre (perché l'insieme di essa inevitabilmente perde) porzioni del suo reddito disponibile: per il “principio dell'attesa di guadagno negativa” (Fonte: Peres Ennio, matematico).

Pertanto, con la perdita, non è raro che scatti il meccanismo dell'inseguimento (*chasing*) con conseguente ampliamento della perdita stessa e rischio di innesco di gioco eccessivo (oltre le proprie possibilità), fino all'indebitamento. (Fonte: R. Ladouceur⁷⁰). Per tale dinamica, che deriva dalla struttura specifica del gioco di alea con impiego di denaro, le aspettative di “guadagno” del singolo (codificate con gli algoritmi della progettazione di ogni modalità di azzardo presente sul mercato), sono rese possibili dalla condivisione, nell'insieme della popolazione che aderisce al gioco, di un'attesa di guadagno negativa. In sostanza, il singolo, puntando denaro, sottoscrive che l'intera comunità subisca una passività di risultato.

Proprio l'ampiezza di tale “sottrazione sociale”, che proporziona materialmente l'attesa di risultato negativa, quantifica l'effetto depressivo sull'economia del *deficit spending* del gioco d'azzardo. Per intenderci: una misura di “politica keynesiana” al negativo, anzi al moltiplicatore negativo. In luogo di un sostegno alla “domanda” (quale J. M. Keynes proponeva esattamente nelle fasi recessive del ciclo economico), l'abnorme espansione della spesa (lorda o netta è solo una differenza di scala), impone un pesantissimo effetto depressivo sul sistema economico nazionale.

È facile, a questo punto, pronunciare un'inferenza molto diretta: l'Italia non “aggancia” (come si suol affermare nella pubblicistica) la “ripresa” perché dissipa nell'azzardo una parte grande della domanda di beni e di servizi.

⁷⁰ Robert Ladouceur, Caroline Sylvain, Claude Boutin, Celine Doucet, *Understanding and Treating the Pathological Gambler*, Edit. John Wiley & Sons, 2009, Hoboken, NJ, USA.

Prospetto n. 4 - Fenomenologia dei giochi pubblici d'azzardo: "tradizionale" vs "tecnologico"

STRUTTURA DEI GIOCHI PUBBLICI D'AZZARDO FINO ALLA METÀ DEGLI ANNI NOVANTA	STRUTTURA ATTUALE DEI GIOCHI INDUSTRIALIZZATI D'AZZARDO
Interattivi con altri partecipanti agli eventi di alea	Non interattivi e privi di presenza di partner di gioco
In luoghi e in tempi idonei e funzionali alla presenza di più persone, con il corredo di rituali simbolici ed in modalità materiali talvolta anche di socializzazione.	Il passaggio di denaro tra persone che partecipano (cioè le vincite di alcuni che derivano direttamente dalle perdite di altri), non avviene in presenza. Il giocatore impegna tempo e soldi sfidando un'organizzazione, una piattaforma informatica o un apparecchio elettronico.
Alta Soglia di accesso	Bassa soglia di accesso
Il consumo è previsto in luoghi dedicati, a orari prefissati e seguendo specifiche procedure di accesso. Le norme sono associate a rigidi controlli che comunemente escludono i minorenni e, nel caso dei Casinò, anche i cittadini residenti o quanti esercitano determinate professioni (collegate all'economia della sala da gioco).	È e sarà sempre più possibile "incontrare" giochi in luoghi ove si va anche per altri motivi e con controlli assai più blandi.
Rituali	Consumo
Il "reclutamento" all'alea avviene con il corredo di un rito collettivo, spesso proposto in appuntamenti significativi per il costume o gli usi del luogo (lotterie di Capodanno o del Carnevale, giornate del campionato di calcio, competizioni sportive settimanali, ecc.).	Il gioco perde il suo valore e senso di rituale e viene "consumato" in occasioni diverse e "scelte" dal soggetto.
Variabile tempo	Istantaneità e continuità
Più sequenze di operazioni, attesa del tempo del risultato e delle fasi di comunicazione pubblica delle combinazioni o dei "numeri" vincenti.	Il singolo premio è irrilevante, perché le sequenze di gioco sono reiterate nell'arco di pochi secondi. Frequenze crescenti delle operazioni, continuità di ripetizioni delle puntate.
Disciplina spazio/tempo	Deregolazione spazio/tempo
Attribuzione del luogo di alea, separato da quello di altre funzioni; predeterminazione degli orari di svolgimento.	Oltre agli spazi della vita quotidiana e con maggiore prossimità (strada del quartiere residenziale, uffici postali, bar, stazioni ferroviarie e delle autolinee, ecc.), anche quelli domestici con svolgimento nelle 24 ore.
Complessità delle regole "d'ingaggio"	"Interruttore"
Oltre al fattore di casualità, diverse modalità di alea richiedono conoscenza di tecniche, regole e una dose di abilità, talché sembrano associarsi all'agòn (Caillois, 1957).	"Simili a interruttori o a device semplici, l'azzardo è" "puro e semplice azionamento della macchina."
Tradizione e apprendimento	Omologazione
Espressione di linguaggio, rituali e lessico comune alle popolazioni di un territorio (da qui la gran varietà dei giochi di carte, riportati nelle prescrizioni di divieto emesse dai questori) collegati al necessario apprendimento "tecnico" (anche di generazione in generazione).	Meccanizzazione, ripetizione, tipicità e uniformità che omologano popolazione e ambienti.
Riscossione non immediata	Riscossione immediata e riscossione differita
La riscossione dei premi richiede l'identificazione del vincitore e il differimento dell'erogazione materiale del denaro.	In cash e talvolta virtuale per le piccole somme; differita per le somme consistenti. In entrambi i casi il tempo di erogazione incentiva a continuare a giocare.
Fisicità e corporeità	Tecnologia
Come nel gioco con le carte o il lancio dei dadi si richiede una manipolazione, una partecipazione al sorteggio.	L'alea è totalmente intermediata dalla tecnologia e il consumo avviene "sfidando" una macchina, un sito internet, limitando sempre di più l'attività fisica (per esempio dal "click" all'inserimento di banconote di grosso taglio che la macchina "investirà" autonomamente).

CONCLUSIONI

CONCLUSIONI

PER UN'IPOTESI ISTITUZIONALE

- Legale e illegale nel campo del gioco d'azzardo
- Un vuoto di regolazione e di controllo sociale

PROPOSTE

Sono occorsi quindici anni prima che s'iniziasse una valutazione strutturata delle implicazioni che la dinamica inflattiva del gioco d'azzardo manifesta in Italia. Un consumo divenuto di massa che coinvolge quasi la metà della popolazione e attrae circa un Euro ogni 8 del *budget* delle spese familiari. Una variabile "macro", nei campi dei costumi, dell'economia, dei rapporti sociali, che in meno di tre lustri, ha fatto lievitare il conto nazionale dei "concessionari della Fortuna" da 7 miliardi di Euro (prezzi attuali) a poco meno di novanta (88,7), da ciò escludendo il "nero" e il "grigio", che incidono sul volume reale.

I dati prima elaborati, esposti e rappresentati con cura, descrivono la collocazione, le conseguenze, l'impatto generale e quello specifico nei territori economici dell'alea industriale, del suo incidere nella struttura e nella composizione della domanda di beni, nella percezione della fiducia e delle *chance* nel mercato interno dei beni e dei servizi.

È un tema di forte rilievo che oggi va esaminato nel suo divenire, anche in riferimento al dibattito istituzionale sul rapporto tra spesa sociale e debito pubblico, e, dunque, sull'effetto riscontrabile, nel perdurare della Crisi del dopo 2007, che il *gambling* impone sui precari equilibri del sistema di sicurezza sociale.

L'argomento, quello della spesa personale per alimentare il flusso di 90 miliardi di Euro, inoltre, è incluso nella ricerca e nella misurazione di aspetti drammatici, quali il lievitare dell'indice di povertà (che non si arresta), e nell'individuazione di misure di tutela dei redditi (da lavoro dipendente e da attività d'impresa).

Con il gioco d'azzardo industriale di massa l'Italia è cambiata nei suoi valori tradizionali (la propensione elevata al risparmio di reddito e la cura riservata alla creazione e al mantenimento del patrimonio individuale), nelle valutazioni e negli atteggiamenti, sia pubblici, che privati. Per un'immagine d'insieme, si possono osservare i modelli – non tanto nella loro dimensione "pratica", quanto nella valenza esistenziale – d'impiego del reddito: numeri e quantità per mezzo dei quali tentare un'ipotesi che spieghi perché gli italiani hanno preso a giocare in proporzioni e ritmo che non presentano uguali in nessuna società avanzata.

Si è passati da un primato all'altro, esattamente contrario: gli italiani possedevano l'inconsueta capacità di accantonare reddito e di generare ricchezza privata diffusa, mentre oggi impegnano ben 70 milioni di giornate lavorative, un numero che corrisponde al tempo necessario per far transitare 90 miliardi di Euro nelle multiformi postazioni gioco. Settanta milioni di giornate rappresentano tre volte il tempo dedicato ai riti delle varie confessioni religiose e un quinto del complesso delle settimane di vacanze annuali, tanto per comprendere, con riferimenti naturali, l'entità della risorsa di vita destinata all'alea. Tra gli intrattenimenti, solo l'esposizione agli spettacoli televisivi

lo supera, mentre la frequenza di cinema, ristoranti e teatro appaiono, a un rapido confronto, quasi delle preferenze di *élite* ⁷¹.

Ebbene, gli elementi da collocare nello scenario delle anomalie italiane (positive e negative), sono ben definiti e netti. La prima di queste variabili macro è l'esistenza, ancora sul finire degli anni Novanta, di scorte importanti di risparmio e di patrimonio familiari: con un ammontare aggregato che era di gran lunga più alto della media nell'Unione Europea. Dopo cinque anni di Grande Crisi, è sorprendente che non si individui una delle forti differenze tra l'economia dell'Italia, che non recupera e permane in stagnazione cronicizzata e quella di altri Paesi dell'UE, ormai avviati verso la ripresa della produzione reale, cioè alla reale crescita dell'economia dei servizi e dei beni industriali.

Eppure vent'anni fa l'Italia aveva conosciuto un'analoga drammatica congiuntura. Nell'estate del 1992, infatti, era stata investita e scossa da una tempesta finanziaria che si era infranta sulla moneta nazionale. La speculazione internazionale ebbe buon gioco per sottrarre un'enorme quantità di ricchezza "astratta" (almeno 100 mila miliardi della valuta di allora, la lira) e il perché stava nel tallone d'Achille del sistema Italia: il suo abnorme debito, che chiedeva per essere rifinanziato, una patologica remunerazione del capitale finanziario. Alla vigilia della stagione delle privatizzazioni poi rivelatesi fallimentari (Telecom, Alitalia, tanto per citare gli esempi più eclatanti), le capacità produttive erano, però, ancora molto elevate. Crisi e ristrutturazione dell'apparato industriale si alternarono – e questa fu la controprova – consentendo un rilancio delle capacità produttive reali. Vale la pena di ricordare il vasto dibattito sul "miracolo del Nord Est", con il fenomeno delle manifatture industriali che sorpresero quanto a *performance* analoghe al Dopoguerra del vecchio Triangolo (Liguria, Piemonte, Lombardia). Negli anni Novanta del secolo scorso la crescita del Prodotto Interno Lordo di Veneto, Trentino Alto Adige, Friuli Venezia Giulia fu definita pari "a valori asiatici", cioè non distante dalle prestazioni delle cosiddette quattro Tigri asiatiche (Corea del Sud, Singapore, Taiwan e Hong Kong). Inoltre il risparmio privato e lo *stock* di ricchezza interna delle famiglie era rimasto molto elevato, anzi per nulla intaccato dall'insorgenza di fenomeni patologici quali l'usura e l'immiserimento dei ceti medi economici delle imprese marginali.

Si deduce che il gioco d'azzardo, in sostanza, impatta decisamente:

- a) sul *welfare*, da riformare, nel tempo della crisi;
- b) sulla necessità di condotte di cautela e di preveggenza;
- c) sul sostegno alla domanda qualificata di beni e servizi;
- d) sulla politica fiscale e tributaria, laddove debba correlare la progressività (costituzionale) del prelievo con l'effettiva entità dello *stock* e dei flussi di entrate erariali;
- e) sull'esposizione del sistema bancario verso un meccanismo finanziario contiguo a una nuova pericolosissima bolla speculativa, creata sui derivati dell'indebitamento della filiera dell'alea.

⁷¹ ISTAT, *Indagini multiscopo sulle famiglie italiane*, varie edizioni 2000-2013.

Tra la fine dell'Ottocento e gli anni Novanta del secolo scorso la prevenzione del gioco d'azzardo, attraverso la regolazione amministrativa, è rimasta una competenza esclusiva del Ministero dell'Interno. Da un lato il codice penale (art. 721) inquadrava il fine di lucro di un gioco, collegato al meccanismo di vincita-perdita di denaro in ragione prevalente del caso, come un reato; dall'altro, con la complessa strumentazione del diritto di polizia (TULPS) l'autorità di pubblica sicurezza interveniva in modo attivo, con un ventaglio di norme coordinate, a prevenire le condizioni, e a sanzionare i comportamenti, che potessero danneggiare la pace sociale a causa del "fenomeno" dell'azzardo. In sostanza l'ordinamento considerava, ben oltre la fattispecie penale, come socialmente dannosi tutti i fenomeni collegati al gioco con vincite di denaro prospettate mediante l'alea.

Non si disponeva (e tale vuoto è proseguito fino al dicembre del 2012) di una definizione specifica del profilo clinico della sofferenza da gioco d'azzardo compulsivo, per quanto, nello spirito e nella lettera di tutta la legislazione (amministrativa, penale e civile) relativa alla condotta, erano nettamente inquadrati i "danni", di rilievo pubblico e della sfera privata, causati dalla propensione a "puntare" denaro in meccanismi che prospettavano di vincerne altro, se il caso avesse determinato un esito favorevole al giocatore.

La conseguenza storica di questo modello adottato (con limitati aggiustamenti, ma lasciandone inalterato il senso generale) fin quasi alla fine del secolo scorso, è stata la mancata formazione di un mercato del gioco d'azzardo in Italia, la sua contenuta dimensione relativa alla parte autorizzata in deroga alla norma del c.p. (per esempio, ancora in atti parlamentari del 1998, è contenuta la dichiarazione di un alto funzionario delle Finanze che osservava l'assai scarsa propensione degli italiani ad aderire ai giochi offerti dall'AAMS), l'esistenza di un'offerta illegale sia verso le *élite* (reti di bische clandestine nelle grandi città), sia verso ambienti più popolari (il cosiddetto "toto nero", o la raccolta di scommesse da parte di allibratori non autorizzati nei 20 ippodromi in funzione, all'epoca in Italia).

Legale e illegale nel campo del gioco d'azzardo

In ogni caso, già molto prima del *boom* dell'offerta pubblica di azzardo, risultava ben evidente che anche le modalità ammesse in deroga (i quattro casinò, i venti ippodromi, i giochi a pronostico della Sisal, ecc.), promuovevano un indesiderato "effetto alone" di fenomeni delinquenziali paralleli. Si possono citare, per memoria e come premessa logica di analisi di quel che si è verificato in seguito:

- a) le attività di prestito a usura ai frequentatori di casinò che avessero esaurito il fido concesso dalla sala da gioco;
- b) l'allibramento parallelo, come si è detto, delle puntate su "cavalli vincenti";

- c) la raccolta di scommesse su eventi calcistici (gli esiti dei quali risultarono alterati corrompendo componenti delle squadre dei club);
- d) l'alterazione delle estrazioni del Lotto e altri analoghi fenomeni.

Vale subito la pena di rammentare che tali espressioni di giochi di alea delinquenziali non sono scomparse con il boom dell'offerta pubblica di azzardo, ma, anzi, si sono incrementati in misura esponenziale.

Prova ne è la costante “esplosione” di scandali sulle partite del campionato di calcio (con clamorose condanne anche di presidenti di associazioni); l'espansione di offerta di denaro a usura (oltre che “ai bordi” dei casinò, anche nelle strade dei rioni e dei quartieri dove operano sale da gioco “popolari”); la contraffazione dei tagliandi delle cosiddette lotterie istantanee.

La differenza è che parte di queste condotte criminali non si svolge più nei luoghi tradizionali (per esempio negli ippodromi, poiché sono stati tutti chiusi per la concorrenza di quelli virtuali), o in occasione di eventi di rilievo nazionale (eccezionali raccolte di puntate se si accumulano “ritardi” nell'estrazione di numeri al Lotto o se il *jackpot* del Superenalotto raggiunge valori iperbolici). La manipolazione, o il condizionamento, delle forme “legali” di azzardo avviene capillarmente, vale a dire in coerenza con la disseminazione di centinaia di migliaia di installazioni, per lo più elettroniche, di gioco: nei quartieri, nei pubblici esercizi e, in uno scenario più recente, all'interno delle mura domestiche mediante i casinò o il *poker on line*.

Un vuoto di regolazione e di controllo sociale

Da questi cenni si comprende che l'argomentazione sull'attesa “sostituzione” del *business* illegale, perseguita ampliando l'offerta dei Monopoli di Stato, non regge alla prova dei fatti. Da qui l'esigenza di riconsiderare tutto il complesso della regolazione della materia tracciando un bilancio delle conseguenze provocate dalla pressoché totale esclusione dell'amministrazione dell'Interno da questa materia.

Tra la repressione giudiziaria di specifici fatti reato (in sostanza la manomissione delle apparecchiature, la presenza di soggetti criminali nelle compagini che distribuiscono, su concessione, i giochi, oppure che esercitano il prestito a usura) e la regolazione della pubblica sicurezza, con strumenti di tipo amministrativo e di particolare efficacia nella prevenzione di condotte socialmente censurate, si è generato un vuoto enorme che produce molte conseguenze.

Se ne possono riassumere quelle più rilevanti, quali:

- aumento della conflittualità legata alla “convivenza” con le installazioni di gioco (liti, risse, turpiloquio, rumori molesti ecc.)
- assenteismo dal lavoro
- incentivazione di reati (furti, appropriazioni indebite, truffe, usura, vandalismi e danneggiamenti)
- presenza di minori e acquisto da parte di giovani e giovanissimi di tagliandi di lotterie istantanee o di scommesse
- abuso di alcolici
- tabagismo cronicizzato
- liti domestiche
- abbandono di minori e sottrazioni all'obbligo di assistenza ai congiunti anziani
- indebitamento eccessivo e insolvenze.

Tutto il complesso di comportamenti appena ricordato costituisce lo sfondo in cui si colloca la diffusione del quadro clinico “Gioco d'Azzardo Patologico” (GAP) che il decreto-legge 13 settembre 2012, n. 158 (convertito con legge 8 novembre 2012, n. 189) ha inserito tra le sofferenze psichiche, da dipendenza da condotte nocive che il Servizio Sanitario Nazionale deve prendere in carico.

Si può concepire il ritorno a un ruolo attivo delle Istituzioni, in considerazione delle conclamate patologie che il gioco d'azzardo genera per la convivenza civile, la salute dei cittadini, la sicurezza pubblica e le principali attività degli enti pubblici e privati, secondo le seguenti direttrici:

1. la regolazione, rivolta a contenere gli “effetti collaterali”, quindi polizia amministrativa e ruolo delle prefetture nella prevenzione delle varie forme di conflittualità innescate, o esasperate, dall'offerta di gioco d'azzardo;
2. la supervisione e il controllo sugli Enti gestori e sui requisiti dei Concessionari, con particolare riferimento alle normative antimafia;
3. il coordinamento della sicurezza urbana (in collaborazione con i Comuni) e della sicurezza pubblica per la realizzazione del controllo del territorio da parte delle forze di polizia statali;
4. l'estensione delle competenze dei Nuclei Operativi delle Tossicodipendenze presso le Prefetture, in modo che possano concorrere all'obiettivo generale di prevenzione del GAP, di promozione dell'accesso alle terapie del S.S.N., di formazione della consapevolezza dei servizi territoriali di *welfare* di costituire reti operative e culturali dedicate alla questione;
5. il controllo di talune forme di nocività che si producono in palese violazione dei principi dell'ordinamento, laddove la Repubblica tuteli la salute come diritto fondamentale; l'esempio eclatante è l'abuso di tabacco nelle sale da gioco, dove la frequentazione degli spazi riservati ai fumatori supera spesso quella dei “non fumatori”. In questo caso, oltre allo stravolgimento della legge 16 gennaio 2003, divieto di fumo in tutti i locali riconducibili al pubblico o aperti al pubblico, la letteratura scientifica pone in evidenza l'effetto di potenziamento della dipendenza da gioco d'azzardo. Fumare mentre si è impegnati nelle postazioni (*slot-machine*, *poker*, casinò in genere), accentua in modo enorme la compulsività e quindi riduce le capacità di controllo sull'impiego di denaro. Il giocatore, oltre a ingerire elevate concentrazioni di sostanze nocive, non interrompe il suo impegno davanti al *monitor* o al tavolo, come avverrebbe con l'impulso a fumare tabacco uscendo dalla sala.

Inoltre, oltre alle misure appena proposte

- appare necessario concepire un disegno strategico, specifico, per la prevenzione e il contrasto della criminalità organizzata che opera nel settore del gioco d'azzardo. In altri termini, insieme all'attività già egregiamente svolta dalle strutture specialistiche (SCO, SCICO, ROS e DIA) e nell'ambito della polizia giudiziaria, è importante disporre di una visione d'insieme

del fenomeno, così com'è andato maturando e dello scenario che si delinea, a seguito dell'evoluzione dell'interesse da parte della criminalità organizzata. Di pari passo all'introduzione di nuove modalità di gioco d'azzardo – sia “fisiche”, cioè sul territorio, sia “virtuali”, nella rete – occorre individuare i problemi, le minacce alla sicurezza pubblica, le vulnerabilità che si producono e, dunque, procedere alla verifica della congruenza degli attuali strumenti disponibili, quanto a risorse, mezzi e linee guida (di Polizia delle Comunicazioni e dei settori specializzati della Guardia di Finanza).

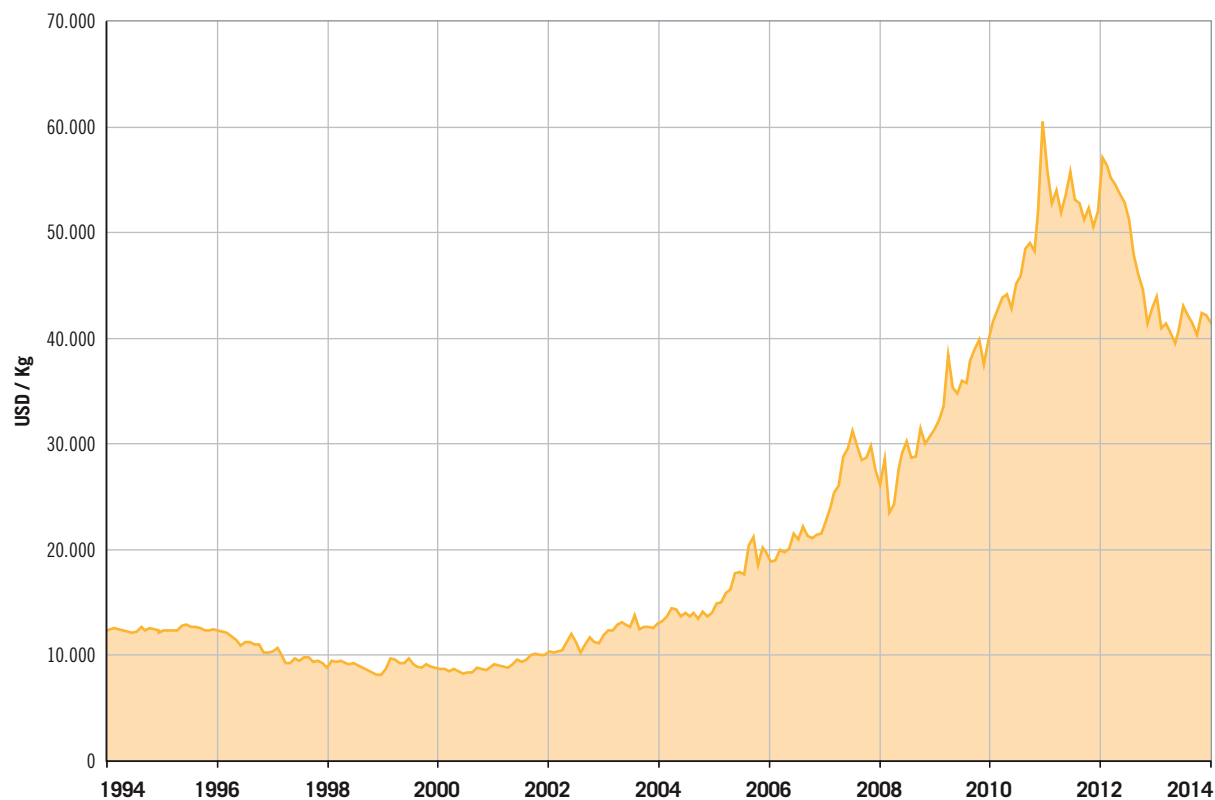
APPENDICI

1 – IL MERCATO INTERNAZIONALE DELL'ORO: DATI DI SFONDO

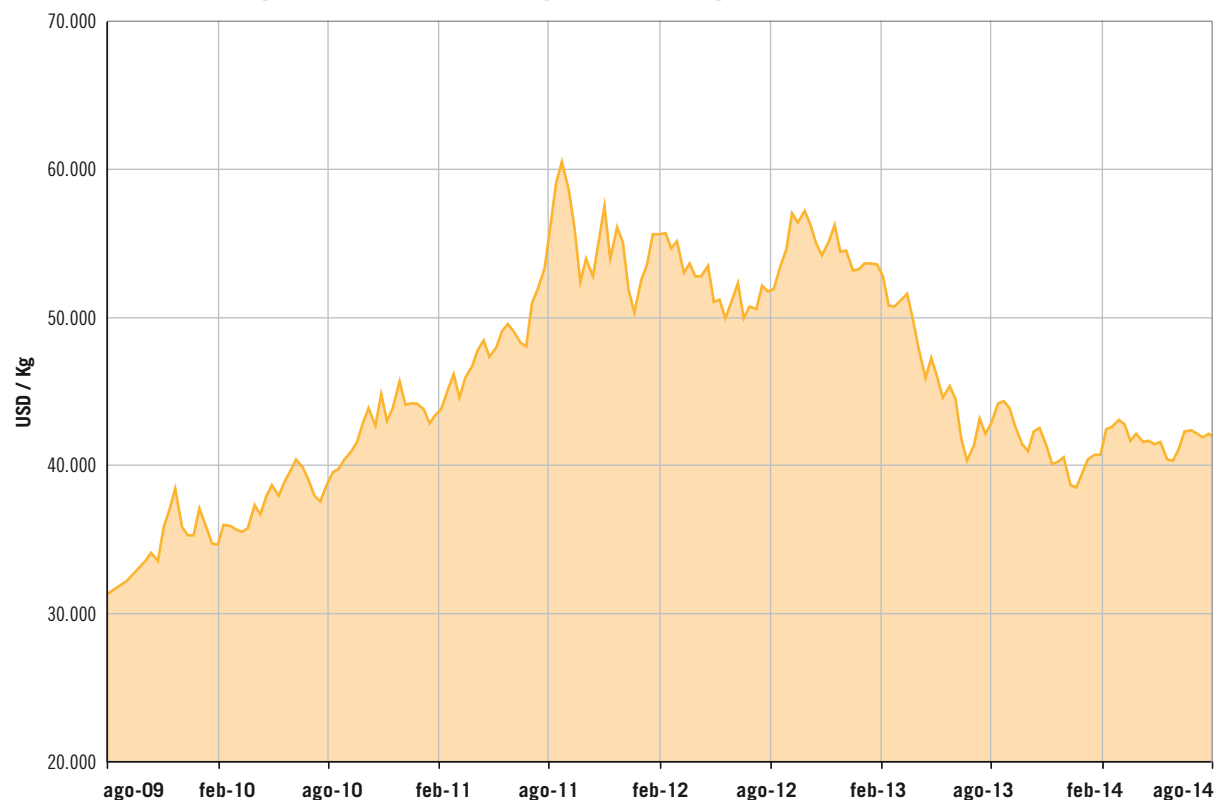
2 – GLOSSARIO

IL MERCATO INTERNAZIONALE DELL'ORO: DATI DI SFONDO

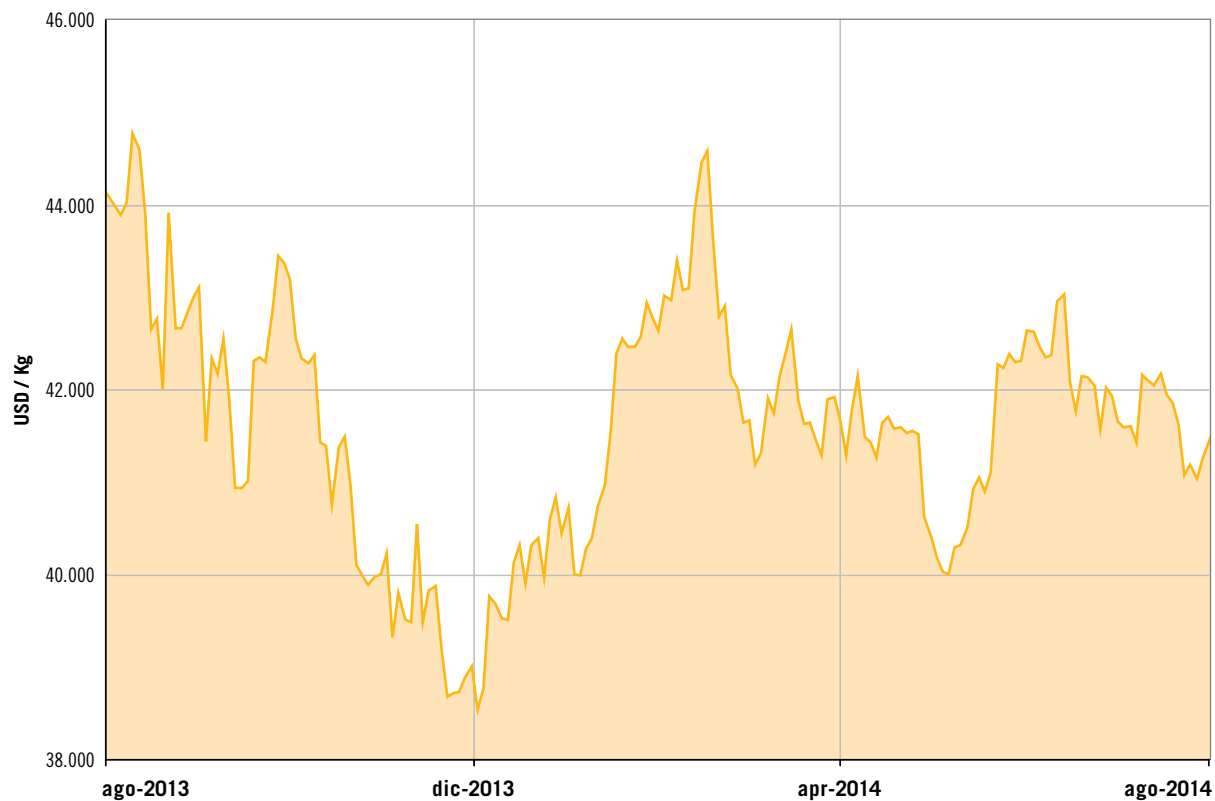
L'andamento delle quotazioni dell'oro (agosto 1994 - agosto 2014)



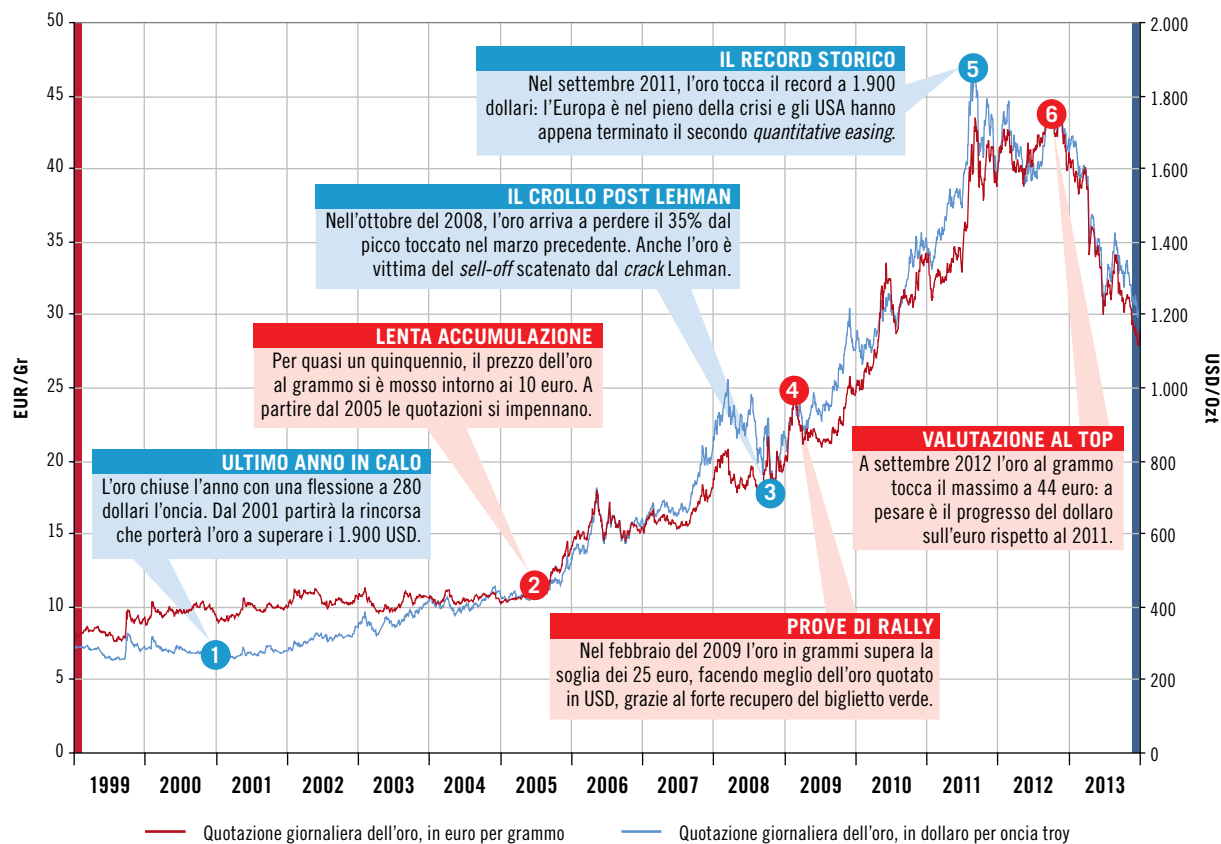
L'andamento delle quotazioni dell'oro negli ultimi cinque anni



L'andamento delle quotazioni dell'oro nell'ultimo anno



Andamento delle quotazioni dell'oro. Una cronistoria



Addiction: dal latino *addicere* (*addico, addixi, addictus*), **asservimento, riduzione in schiavitù, dipendenza forzata, confisca.** La *Gambling Addiction* – Gioco d'Azzardo Patologico – è definita dall'Organizzazione Mondiale della Sanità e descritta nel "DSM V", cioè nel repertorio completo delle sofferenze psichiche meritevoli di terapia, che è lo standard approvato dall'American Psychiatric Association.

Alea: dall'originario "gioco di dadi", il termine indica tutti gli eventi dai quali ci si aspetta un risultato favorevole, una ricompensa o un premio non determinato da altro che non sia la casualità. Nei giochi con promessa di vincita di denaro, la gratificazione è, quindi, determinata dalla constatazione, successiva all'acquisto di un titolo (un tagliando di lotto o lotteria, di ricevuta di una somma versata alla scommessa - una *chance* di azionamento di uno strumento automatico – elettromeccanico o elettronico – il versamento di una posta di denaro su un numero in un'apposita cornice sul tavolo), che quanto iscritto nelle ricevute di acquisto corrisponda alle combinazioni o ai risultati in virtù dei quali si era contrattualizzato un diritto al premio.

Allibramento: atto di iscrizione in un apposito registro delle somme versate da privati, corredate da indicazioni sulla scelta di "puntata", prima del verificarsi dell'evento che distribuirà premi o utilità di valore venale.

Capitale sociale: rete di relazioni stabili, significative e riconosciute, che favoriscono tra i partecipanti scambio di informazioni, aiuto reciproco e cooperazione per un fine/bene comune.

Capitale Sociale Familiare: è l'insieme dei fattori che creano una "relazione connettiva" significativa tra i componenti di una famiglia, tale da rendere quest'ultima capace di "produzione" di mutuo aiuto, cooperazione al benessere psichico e materiale, di preveggenza di fronte ai rischi della vita (naturali e non). Esempi di tali fattori: tempo dedicato alla cura dei figli, allo svago in famiglia, al tempo libero, al commento comune di vicende che interessano direttamente o indirettamente, numero dei componenti della famiglia allargata che intrattengono contatti stabili.

Combinazione: Raggruppamento e ordinazione, secondo regole rigide prefissate, dei valori numerici ai quali è stata agganciata una promessa di erogazione di ricompensa materiale (denaro o altra utilità). La combinazione può derivare da un'estrazione di numeri, dal posizionarsi di una casella a seguito della rotazione (meccanica o virtuale) di simboli o numeri allineati.

Compro Oro: denominazione corrente dell'attività di acquisto di metallo prezioso o gioielli usati aventi valore monetizzabile, con immediata corresponsione dell'equivalente pattuito in denaro.

Concessione vs licenza: provvedimento amministrativo con il quale una pubblica amministrazione conferisce a un privato il beneficio derivante dal poter sfruttare un bene pubblico non alienabile. La “concessione” è vincolata alla corresponsione, da parte del privato, di somme di denaro prefissate (oneri concessori).

Differisce dal provvedimento amministrativo di autorizzazione a un’attività “for profit”, cioè dalla “licenza”, poiché questa attiene alla libera iniziativa privata e una volta certificato il possesso dei requisiti per svolgerla, il titolare è soggetto alle norme ordinarie di diritto civile, penale e amministrativo.

Consumo senza uso: godimento, senza utilizzo, di un bene o di un servizio, sostituiti da un’illusione o da una promessa “non vincolante” di denaro qualora il caso produca le condizioni per passare dal simbolico al materiale, ovvero di una transustanziazione del simbolo in materia.

Per consumo si intende, infatti, qualsiasi attività di fruizione di beni e servizi da parte di individui, di imprese o della Pubblica Amministrazione che ne implichi il possesso o la distruzione materiale o figurata (nel caso dei servizi).

Euristico: semplificazione, scorciatoia, invenzione cognitiva. Nell’azzardo è presente una euristica automatica, specifica per la ricerca in memoria degli elementi utilizzati più spesso; interviene quando il confronto per similarità acquisisce un numero eccessivo di elementi simili o quando l’informazione utile recuperata è parzialmente completa.

Famiglia: “insieme di persone legate da vincoli di matrimonio, parentela, affinità, adozione, tutela o affettivi, coabitanti ed aventi dimora abituale nello stesso comune (anche se non sono ancora iscritte nell’anagrafe della popolazione residente del comune medesimo). Una famiglia può essere costituita anche da una sola persona” (Fonte: Glossario ISTAT).

Filiera: termine impropriamente usato per indicare il complesso dei soggetti che operano sul mercato dell’azzardo pubblico. Sarebbe in questo senso composta dal Concessionario, dal Gestore, dal Pubblico esercente, dal complesso dei servizi tecnici di installazione e manutenzione degli strumenti del gioco d’azzardo.

Gambling e Gambler: è il gioco con posta in denaro inteso esclusivamente come gioco d’azzardo. Il lemma in inglese contiene una sfumatura semantica negativa (inganno, sotterfugio). Il baro è spesso indicato come *gambler*, giocatore d’azzardo professionista.

Gaming: è l’attività ludica supportata da strumenti materiali o virtuali (bigliardini, *videogame*, *flipper*, giochi di ruolo con *step* successivi e animazione videografica, ecc.).

Gioco d’azzardo clandestino: raccolta e gestione di scommesse, installazioni per l’alea in denaro sostanzialmente e formalmente alterative all’offerta statale di azzardo. Al cliente è noto in partenza che chi offre o fa allibramento di gioco finalizzato a premi in denaro, compie tali attività violando la legge penale. Un tempo era molto diffuso il cosiddetto “toto nero”, dove gli scommettitori potevano puntare sul risultato solo di alcuni eventi della giornata calcistica, invece che su tutto il quadro della giornata di Campionato.

Gioco Grigio: prevede due modalità, in una delle quali il cliente del gioco d’azzardo è completamente ignaro che è stato manomesso, alterato o falsificato il supporto tecnologico e i “titoli” di scommessa; nell’altra si utilizza l’infrastruttura legale per versare le somme scommesse e ritirare i premi collegati a eventi sportivi il cui esito, tuttavia, era stato compromesso da corruzione degli atleti o degli arbitri.

Gioco Pubblico: è l’espressione che l’amministrazione dei Monopoli predilige nell’indicare tutta l’offerta di alea, omettendo linguisticamente il connotato di azzardo e il richiamo alla deroga al codice penale accordata a monte del Gioco Pubblico con promessa di premi in denaro.

Gratta e vinci: denominazione delle ex “lotterie istantanee”, vale a dire della raccolta di puntate, della estrazione di combinazioni numeriche assegnatarie di un premio non già a una data prefissata, ma all’atto stesso dell’acquisto del biglietto.

Income: risultato, vantaggio, ricavo, reddito, utile, rendita, ecc. Nel campo del pensiero economico si fa riferimento al reddito che deriva da diversi “fattori” (rendite, interessi, salari, ecc) oltre che ai profitti ottenuti da iniziative imprenditoriali.

Intrattenimento: espressione che è stata associata alla disseminazione in numerosi luoghi aperti al pubblico e in locali dedicati di *slot-machine* e *VLT*. Gli operatori del settore definiscono infatti “apparecchi da intrattenimento” le piattaforme fisiche dove si consuma gioco d’azzardo per il tramite delle combinazioni di simboli grafici generate da “apparecchi automatici” (altra espressione talvolta impiegata per designare il medesimo oggetto). Intrattenimento è, inoltre, la traduzione italiana di “Entertainment”, che indica una forma di attività per ottenere l’attenzione e l’interesse di un pubblico, o che dà piacere e diletto: un’immagine, un gioco di ruolo, in ogni caso una modalità di coinvolgimento che combina il mantenere l’attenzione con il piacere “in pubblico”, con un diletto. Dunque un campo di “eventi”, anche piccoli o piccolissimi, o narrazioni, stimoli e sollecitazioni che ottengano un *feed-back*: *sit-com*, *soap opera*, musica, teatro, danza. La presenza di un “pubblico” (anche di modesta ampiezza) è un fattore costitutivo dell’intrattenimento.

Legge di Pareto: le rendite si ripartiscono secondo una legge matematica decrescente ad andamento esponenziale. A mano a mano che si considerano livelli di reddito sempre più alti, il numero dei percettori e le quote unitarie diminuiscono.

Ludopatia: espressione che da un conio giornalistico del 1997 si è fatta strada anche in documenti pubblici nel 2012 come succedaneo di “dipendenza dal gioco d’azzardo”. Nel lessico medico italiano, il termine che denota tecnicamente e univocamente la patologia è però gioco d’azzardo patologico (o il suo acronimo G.A.P.): questo è il tecnicismo adottato e raccomandato nei manuali clinico-diagnostici di riferimento e questo è il termine più frequente nei testi specialistici (cfr. Accademia della Crusca, 2013).

Mafia del Brenta: è stata così denominata una vasta associazione per delinquere che ha agito, con metodi simili a quelli tipici delle organizzazioni di tipo mafioso, tra la fine degli anni Settanta e la metà del decennio successivo, per quindi sciogliersi grazie alla condanna pronunciata dalla Corte d’Assise di Venezia nell’aprile del 1996. Composta prevalentemente da malavitosi del Tri-veneto, si è contraddistinta in particolare per l’attivazione di forme clandestine di gioco d’azzardo e per l’irreggimentazione dei soggetti (c.d. “cambisti”) che praticavano il finanziamento usurario al *gambler*. Principale esponente della Mafia del Brenta è stato Felice Maniero, nativo della provincia di Venezia.

Megamacchina: una grande organizzazione nel campo della economia finanziaria, strutturata in un sistema gerarchico finalizzato alla “estrazione” di valore in luogo di “produzione” di valore economico (sviluppo sull’originario concetto proposto da L. Gallino, 2003).

News slot: denominazione dei *videopoker* o dei videogiochi che sono stati promossi con la Legge Finanziaria dello Stato 2012. Corrispondono a *slot-machine* elettroniche con eventualità di premio massimo in gettoni di 100 Euro e con puntata fissa di un Euro.

Oro finanziario – Conto in Oro: indica la circostanza che sui mercati finanziari internazionali l’oro è scambiato sia sotto forma di oro “fisico”, sia di oro “finanziario”. Nel primo caso le transazioni riguardano entità “materiali” (lingotti, barre d’oro) misurati con pesi e secondo qualità standard. L’oro finanziario è, invece, oro “dematerializzato”, fungendo da metro di riferimento

per modalità di impiego finanziario collegato all'oscillazione del prezzo. Sull'oro finanziario si collocano forme di investimento quali *futures* e certificati.

Il "Conto in Oro" è un particolare contratto di conto corrente in valuta, la cui unità di misura è espressa in onces di oro finanziario. Per il resto funziona come l'altro in "moneta scritturale", permettendo bonifici, pagamenti, linee di fido, "scoperto di conto".

Outcome: effetto di una scelta, di un comportamento, di una politica. Indica il risultato misurabile e valutabile.

Pay in: denaro versato da quanti giocano d'azzardo immettendo somme corrispondenti alla puntata sui vari giochi di fortuna.

Pay out: al netto delle quote trattenute (dal fisco, dalla c.d. filiera del gioco pubblico) è il denaro che "esce" dal sistema di gioco, frazionato in restituzioni o vincite di somme comprese tra Euro 1 o Euro decine di milioni (per es. il Superenalotto, organizzato su probabilità una su 660 milioni di combinazioni).

PREU - Prelievo Erariale Unico: su tutto il comparto dei giochi pubblici con prospettazione di vincite in denaro si applica un'unica forma di prelievo fiscale che sostituisce tutte quelle cui sono soggette le ordinarie attività economiche (IVA, IRAP, Accise, ecc.).

Prospect: è una "teoria della decisione" formulata dagli psicologi sociali Daniel Kahneman (Premio Nobel) e Amos Tversky nel 1979. Essa analizza e ricostruisce come gli individui effettivamente si comportano di fronte a una decisione. La teoria del prospetto si focalizza in particolare sulle decisioni in condizione di rischio, che sono definite come le decisioni in cui è conosciuta (o si può stimare) la probabilità associata ai possibili esiti di ogni alternativa a disposizione.

Raccolta: espressione utilizzata per divulgare i numeri del consumo di giochi, che con il lessico della retorica, i Monopoli spingono ad associazioni semantiche con altre "raccolte", come l'ammasso del grano della mietitura, dell'uva della vendemmia, delle olive di primo autunno.

Salva Italia: è la denominazione (proposta dallo stesso governo Monti) del Decreto-Legge 6 dicembre 2011, n. 201, "Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici".

Scommessa: si definisce così una modalità di azzardo dove un giocatore pronostica il risultato di un evento che deve svolgersi (sportivo, naturale, mondano o di altro genere con margine importante di alea).

U.I.F.: è la *Financial Intelligence Unit* per l'Italia, istituita presso la Banca d'Italia in coerenza con gli standard internazionali in materia di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo. La U.I.F. riceve e approfondisce le segnalazioni di operazioni sospette, per poi trasmettere i risultati agli organi competenti per le successive investigazioni. In Italia è stata istituita il 1 gennaio 2008, ai sensi del decreto legislativo n. 231 del 2007 emanato in attuazione della direttiva 2005/60/CE (c.d. Terza Direttiva antiriciclaggio).

Valore pubblico: quel particolare "bene della vita" reso disponibile dall'impiego di risorse umane e finanziarie conseguente a una decisione dettata da uno scopo di pubblico vantaggio.

Videolottery (VLT): apparecchi automatici simili alle *slot-machine*, ma dalle quali si differenziano perché non hanno all'interno una scheda con il gioco residente. Secondo le norme che le disciplinano dovrebbero essere collegate alla rete centralizzata dei Monopoli e ad un *server* presente nella sala dove sono installate. Ogni VLT può consentire sullo stesso apparecchio più giochi d'azzardo simili. L'importo della puntata può variare da un minimo di € 0,50 ad un massimo di € 10,00.

- AA.VV. , *Famiglia e capitale sociale nella società italiana. Ottavo Rapporto Cisf sulla famiglia in Italia*, Edizioni Paoline, Roma – 2003
- MICHELE ANNUNZIATA, *Dei singoli contratti. Del giuoco e della scommessa*, in “Nuova rassegna di giurisprudenza sul codice civile”, 1998-2000, Giuffrè, Milano - 2001
- HOWARD S. BECKER, *Outsiders: Studies in the Sociology of Deviance*. (New York: The Free Press, 1963), trad. It. di M. Croce, EGA, Torino – 1987
- ANDREW J. BUCK, SIMON HAKIM, and URIEL SPIEGEL, *Casinos, Crime and Real Estate Values: Do They Relate?*, in “Journal of Research in Crime and Delinquency”, August 1991
- CENTRO STUDI GRUPPO ABELE, *Il gioco d'azzardo in Italia*, supplemento di “Animazione sociale”, Torino – 2009
- MARC COOPER, *L'ultimo posto onesto in America*, Fusi Orari, Milano – 2004
- MAURO CROCE – RICCARDO ZERBETTO (a cura di), *Il gioco e l'azzardo*, Franco Angeli, Milano – 2001
- MILTON FRIEDMAN - L. J. SAVAGE, *The Utility Analysis of Choices Involving Risk*, in “The Journal of Political Economy”, Vol. 56, No. 4. (Aug., 1948)
- LUCIANO GALLINO, *Finanzcapitalismo. La civiltà del denaro in crisi*, Einaudi, Torino – 2009
- GIUSEPPE IMBUCCI (a cura di) *Mercato ed etica del gioco pubblico*, Marsilio, Venezia – 2002
- SILVANA MAZZOCCHI, *Mi gioco la vita*, Baldini Castoldi Dalai, Milano – 2005
- GERHARD MEYER – TOBIAS HAYER – MARK GRIFFITHS (a cura di) *Problem Gambling in Europe*, Springer Science, New York – 2009
- SUSAN STRANGE, *Casino Capitalism*, Basil Blackwell, Londra, 1986, edizione italiana *Capitalismo d'azzardo*, prefazione di Claudio Demattè, Laterza, Roma – Bari – 1988



Camera di Commercio
Roma



www.rm.camcom.it

ISBN: 978-88-89505-18-2