



Il settore del gioco in Italia

Relazione conclusiva



XVIII LEGISLATURA

Commissione parlamentare di inchiesta
sul gioco illegale e sulle disfunzioni del gioco pubblico

Senato
della Repubblica



Il settore del gioco in Italia

Relazione conclusiva

XVIII LEGISLATURA

Commissione parlamentare di inchiesta
sul gioco illegale e sulle disfunzioni del gioco pubblico



Senato
della Repubblica

La pubblicazione
Il settore del gioco in Italia. Relazione conclusiva
è stata curata dall'Ufficio di segreteria
della Commissione parlamentare di inchiesta
sul gioco illegale e sulle disfunzioni del gioco pubblico

Gli aspetti grafici ed editoriali sono stati curati
dall'Ufficio delle informazioni parlamentari,
dell'archivio e delle pubblicazioni del Senato

Le pubblicazioni del Senato sono disponibili
gratuitamente online in formato elettronico
www.senato.it/pubblicazioni

La versione a stampa, ove disponibile, può essere richiesta
al Centro di In-Form@zione - Libreria multimediale
Via della Maddalena 27, 00186 Roma
libreria@senato.it

© - Senato della Repubblica 2022

INDICE

PRESENTAZIONE	Pag.	1
PREMESSA	»	4
1. L'ATTIVITÀ CONOSCITIVA E D'INCHIESTA DELLA COMMISSIONE	»	6
1.1. <i>La deliberazione istitutiva</i>	»	6
1.2. <i>La costituzione della Commissione e il programma dei lavori</i>	»	8
1.3. <i>I dati sull'attività della Commissione e le audizioni svolte</i>	»	9
2. LA REGOLAMENTAZIONE E LA VIGILANZA SUL GIOCO PUBBLICO IN ITALIA	»	12
2.1. <i>La normativa nazionale</i>	»	12
2.2. <i>L'audizione dei rappresentanti delle istituzioni preposte alla disciplina e alla vigilanza sul gioco</i>	»	17
3. LA COMPATIBILITÀ TRA LA DISCIPLINA NAZIONALE E L'ORDINAMENTO EUROPEO	»	21
4. UN SISTEMA REGOLATORIO MULTILIVELLO: NORMATIVA STATALE, REGIONALE E COMUNALE	»	25
4.1. <i>La eterogeneità tra la normativa dello Stato, delle regioni e dei comuni</i>	»	25
4.2. <i>In particolare, il « distanziometro »</i>	»	30
4.3. <i>L'audizione dei rappresentanti delle autonomie territoriali</i>	»	32
4.4. <i>Il documento della Conferenza delle regioni e delle province autonome</i>	»	35
5. CONCESSIONI IN PROROGA IN PROSPETTIVA DI RIFORMA	»	40
5.1. <i>Il quadro normativo sulle concessioni</i>	»	40
5.2. <i>Il Bingo</i>	»	42
5.3. <i>Lotterie ad estrazione istantanea e ad estrazione differita</i>	»	45
5.4. <i>Scommesse ippiche</i>	»	46
5.5. <i>Sale scommesse</i>	»	48
5.6. <i>New slot e videolottery</i>	»	49
5.7. <i>Gli apparecchi di gioco senza vincita in denaro</i>	»	51

5.8.	<i>Giochi numerici a totalizzatore e a quota fissa</i>	.....	Pag.	54
5.9.	<i>Giochi a distanza (« online »)</i>	.....	»	56
5.10.	<i>Riepilogo</i>	.....	»	58
6.	IL GIOCO COME SETTORE ECONOMICO: GETTITO ERARIALE E DIMENSIONI DEL COMPARTO	.....	»	59
6.1.	<i>Le dimensioni del settore</i>	.....	»	59
6.2.	<i>Il prelievo fiscale sui giochi e le entrate erariali</i>	.....	»	61
6.3.	<i>L'audizione del Vice Ministro per lo sviluppo economico</i>	.....	»	67
6.4.	<i>L'andamento del mercato dei giochi</i>	.....	»	70
6.5.	<i>La transizione verso il mercato dei giochi online</i>	....	»	74
6.6.	<i>L'analisi del mercato degli apparecchi di gioco</i>	.....	»	75
6.7.	<i>Cenni al confronto internazionale</i>	.....	»	76
7.	IL CONTRASTO AL GIOCO ILLEGALE	.....	»	78
7.1.	<i>Le operazioni investigative di contrasto all'illegalità</i>	..	»	78
7.2.	<i>Il gioco come strumento di riciclaggio del denaro da provenienza illecita</i>	.....	»	85
7.3.	<i>Le segnalazioni per operazioni sospette</i>	.....	»	86
7.4.	<i>Il fenomeno dell'usura correlata al gioco</i>	.....	»	89
7.5.	<i>Il match fixing</i>	.....	»	90
7.6.	<i>Il controllo sul territorio e la cooperazione inter-istituzionale</i>	.....	»	91
8.	IL GIOCO D'AZZARDO PATOLOGICO: PREVENZIONE DELLE LUDOPATIE E PROTEZIONE DEI SOGGETTI PIÙ DEBOLI	.....	»	93
8.1.	<i>Inquadramento del disturbo da gioco d'azzardo</i>	.....	»	93
8.2.	<i>L'indagine dell'Istituto superiore di sanità</i>	.....	»	94
8.3.	<i>Le misure di sostegno per i giocatori problematici</i>	...	»	106
8.4.	<i>La visione unitaria degli interventi per la cura del paziente affetto da dipendenza da gioco d'azzardo</i>	...	»	111
9.	IL GAMING COME ABITUDINE AL GIOCO PRODROMICA AL GAMBLING ?	..	»	118
9.1.	<i>Le indagini dell'ISTAT</i>	.....	»	118
9.2.	<i>La dipendenza da videogiochi</i>	.....	»	123
	CONCLUSIONI	.....	»	126
	BIBLIOGRAFIA	.....	»	133

PRESENTAZIONE

La Commissione parlamentare d'inchiesta sul gioco illegale e sulle disfunzioni del gioco pubblico è stata istituita, ai sensi dell'articolo 82 della Costituzione e dell'articolo 162 del Regolamento del Senato della Repubblica, con delibera del 22 giugno 2021, come segno dell'attenzione e della sensibilità di questo ramo del Parlamento nei confronti di una questione spesso affrontata in maniera parziale, senza tenere conto della sua complessità e dei molteplici aspetti, interessi, ricadute sociali, che essa comporta.

Sinteticamente, alcuni dei principali obiettivi che le sono stati conferiti possono essere così riassunti:

- mettere ordine nell'intricata matassa della gerarchia delle fonti, una vera e propria situazione di anarchia normativa e di stratificazione tra i livelli comunali, regionali e nazionali non più gestibile;
- capire quale fosse il ruolo svolto effettivamente dall'eventuale presenza di soggetti criminali in relazione al riciclaggio di denaro, alla manipolazione dei terminali di gioco, ma anche alla creazione di una rete parallela dell'usura in cui finiscono molti dei soggetti deboli che vengono travolti da questo vortice;
- verificare l'impatto delle trasformazioni tecnologiche del sistema, a partire dal gioco *online*, che ha finito per assumere un ruolo preponderante in alcuni settori, sul quale si dovrà intervenire sotto il profilo normativo;
- appurare l'efficacia della disciplina pubblica in relazione alla tutela dei soggetti più deboli e al contrasto della diffusione del disturbo da gioco d'azzardo.

Nonostante l'insediamento della Commissione sia avvenuto in fase inoltrata della legislatura, essa ha immediatamente avviato la propria attività con una serie di audizioni per raccogliere elementi informativi sul tema molto delicato del gioco, nelle sue varie sfaccettature. Pur nel mutato quadro politico generale, che ha portato al termine anticipato della XVIII legislatura, la Commissione è riuscita a svolgere un corposo lavoro di approfondimento e di proposta per una futura azione normativa, che la relazione conclusiva si sforza di tradurre in un testo riepilogativo.

In particolare, la Commissione ha cominciato la propria attività con l'audizione dei vertici delle istituzioni che sono preposte alla regolamentazione e alla vigilanza del settore del gioco, le quali hanno illustrato i profili generali dei temi principali connessi al mondo del gioco e le problematiche ad esso sottese. Successivamente, la Commissione si è confrontata con il Vice Ministro per lo sviluppo economico afferente alla materia, il quale, dopo aver illustrato in sintesi le dimensioni del comparto, ha indicato le principali misure di sostegno al mondo del gioco varate dal Parlamento e dal Governo.

In seguito, la Commissione si è soffermata sul tema del contrasto al gioco illegale, potendo ascoltare il Procuratore nazionale antimafia e il responsabile della Direzione giochi dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli (ADM), nonché membro del Comitato CoPREGI, comitato interforze di recente istituzione per il contrasto al gioco illegale.

Tema che è stato poi ripreso con le audizioni del Procuratore della Repubblica di Brindisi, magistrato con una lunga esperienza alle spalle, sentito anche nella veste di Presidente del Comitato scientifico dell'Osservatorio giochi, legalità e patologie dell'istituto Eurispes, ed infine arricchito dall'audizione del Generale capo del III Reparto "Operazioni" del Comando generale della Guardia di Finanza.

Le citate audizioni sono state indicate nella relazione secondo i profili di illiceità che sono emersi, quali il riciclaggio, il *match fixing*, l'usura, senza trascurare gli importanti strumenti di contrasto che hanno portato sovente ad ottimi risultati, così come esposti dai rappresentanti delle Istituzioni audite; la cooperazione interforze, l'incrocio delle informazioni e le segnalazioni per operazioni sospette hanno infatti permesso di scoprire le reti criminali che ruotano intorno al gioco.

Parallelamente al contrasto al gioco illegale si è approfondito il tema delle dinamiche del mercato dei giochi, ascoltando, in due sedute, il docente di Economia degli intermediari finanziari presso l'Università "G. D'Annunzio" di Pescara, che ha aiutato i commissari a comprendere le problematiche sottese all'economia del gioco e all'incidenza della regolazione sui flussi macroeconomici, anche effettuando analisi comparate con i principali Paesi europei.

Non è stato trascurato il problema della dipendenza da gioco d'azzardo, ascoltando, in qualità di relatore qualificato, il Direttore del Centro nazionale dipendenze e *doping* dell'Istituto superiore di sanità, che ha esposto le dettagliate analisi e i numeri delle ricerche svolte dall'Istituto sui temi della popolazione dei giocatori e sulla dipendenza dal *gaming* dei minori. Il rappresentante dell'associazione Alea, che si occupa dello studio e della protezione dei soggetti affetti da disturbo da gioco d'azzardo patologico, ha invece illustrato i risultati delle ricerche che derivano dall'attività dell'associazione stessa.

Un settore molto importante di indagine della Commissione è stato rappresentato dall'analisi della eterogeneità e dei contrasti della normativa statale in rapporto alla disciplina comunitaria ed alle disposizioni delle Regioni e dei Comuni italiani.

A tal proposito, oltre al co-direttore dell'Osservatorio giochi, legalità e patologie dell'istituto Eurispes, sono stati sentiti gli esponenti dell'ANCI e della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome. I rappresentanti delle autonomie locali hanno descritto dal punto di vista degli enti territoriali la situazione della normativa sul gioco all'indomani della conclusione dell'accordo in Conferenza unificata del 7 settembre 2017, in seguito al quale permane un quadro di disomogeneità e frammentarietà all'interno del territorio nazionale.

La relazione contiene una approfondita ricognizione sulla normativa statale e regionale e delle autonomie locali sul gioco e non trascura il tema delle concessioni e delle scadenze delle stesse, che hanno subito ripetuti rinvii, anche dovuti all'emergenza pandemica. Inoltre, essa si sofferma in modo dettagliato sul settore economico del gioco e sul gettito erariale, illustrando i dati più recenti dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli e del Ministero dell'economia e delle finanze, corredati da numerose tabelle.

Infine, è contenuto anche un riferimento al *gaming on line*, che coinvolge soprattutto i minori, tematica in relazione alla quale ci si è giovati, oltre che di uno studio specifico, della ricognizione dell'Istat, appositamente condotta per la Commissione stessa.

Nelle conclusioni del lavoro, si sottolinea la fondamentale validità del sistema italiano, con la sua riserva statale, le forme di concessione e autorizzazione, le licenze di pubblica sicurezza e la disciplina dei vari aspetti del gioco e si evidenzia la necessità della redazione di un testo normativo unitario sul gioco con norme omogenee e razionali, che tendano ad uniformare la casistica e ad allineare le procedure ad evidenza pubblica, dal punto di vista dei bandi, delle convezioni e delle scadenze dei contratti.

Tale modifica normativa potrà dare certezza agli imprenditori e agli operatori della filiera del gioco, i quali dovranno effettuare i futuri investimenti con la serenità della vigenza di norme certe, e potrà rappresentare la base per la tutela della legalità, segnatamente per gli apparati dello Stato preposti al suo conseguimento, nel loro operare tanto nella fase preventiva del controllo del territorio e della rete *internet*, quanto nella fase repressiva e punitiva, come è emerso nelle audizioni dei magistrati e degli alti rappresentanti delle forze dell'ordine impegnati sul campo.

Ancor più necessario è l'obiettivo di fornire alle Regioni e agli Enti locali – sulla scia dell'accordo in Conferenza unificata del 7 settembre 2017 – una guida sulle azioni da intraprendere, in modo da allinearsi sugli obiettivi di legalità e di tutela della salute, pur nel rispetto delle competenze normative e amministrative che il Titolo V della Costituzione riserva alle autonomie territoriali.

Una normazione del futuro non potrà quindi che supportare ed istituzionalizzare ogni iniziativa di raccordo tra centro e periferie, per il controllo e per il sostegno dei servizi locali, sociali e sanitari in relazione alla cura dei disturbi correlati al gioco. Un raccordo che preveda contestualmente lo stanziamento di risorse adeguate.

Infine, la Commissione ha rilevato come la cooperazione interistituzionale e lo scambio di informazioni tra i soggetti pubblici costituisca una base imprescindibile per il contrasto al gioco illegale, ma anche uno strumento per individuare e soccorrere i cittadini incorsi nel disturbo della dipendenza da gioco d'azzardo.

Questa relazione, approvata all'unanimità, pertanto, non si limita a delineare un quadro dell'esistente, finalmente esaustivo e non frammentato, ma prova a dare anche risposte e ad avanzare proposte in funzione di quanto emerso nel corso dei lavori della Commissione e in virtù della necessità, non più derogabile, di una riforma complessiva della materia in oggetto, sulla base di dati condivisi, di un quadro più nitido e di una visione più articolata, che consentano di porre mano alle anomalie del sistema e al contrasto dell'illegalità.

Mauro Maria Marino

Presidente della Commissione Parlamentare
d'inchiesta sul gioco illegale
e sulle disfunzioni del gioco pubblico

PREMESSA

La Commissione parlamentare di inchiesta sul gioco illegale e sulle disfunzioni del gioco pubblico è stata costituita il 22 giugno 2021 ed ha iniziato ad operare il 5 agosto 2021.

Nonostante l'insediamento della Commissione sia avvenuto in fase inoltrata della Legislatura, la Commissione ha immediatamente avviato la propria attività con una serie di audizioni per raccogliere elementi informativi sul tema molto delicato del gioco, nelle sue varie sfaccettature, tema che è divenuto fonte di particolare attenzione soprattutto in seguito all'emergenza pandemica determinata dalla diffusione del virus SARS-CoV-2, che ha portato, negli ultimi due anni, alla chiusura degli esercizi commerciali e alle restrizioni alla libertà di movimento dei cittadini, con immediate ricadute in termini di crisi economica ed occupazionale relativa agli operatori della filiera interessata nonché in relazione al cambiamento delle abitudini dei consumatori – e quindi delle abitudini di gioco. Altri non trascurabili aspetti riguardano le ripercussioni sull'offerta di gioco illegale e l'impatto sulle entrate erariali che derivano dal mondo del gioco.

Il Senato aveva già affrontato il tema del gioco nella XIV Legislatura, allorché la sesta Commissione permanente (Finanze e Tesoro) effettuò l'*Indagine conoscitiva sul settore dei giochi e delle scommesse* (documento conclusivo approvato nella seduta del 26 marzo 2003 e comunicato alla Presidenza il 31 marzo dello stesso anno – *Doc. XVII, n. 10* della XIV Legislatura). In tale documento sono evidenziati i temi centrali relativi al mondo del gioco: l'assetto italiano in regime di monopolio, la compatibilità della regolamentazione nazionale con le norme comunitarie, l'opportunità di omologazione dei bandi e delle scadenze delle concessioni, la necessità di adottare una regolamentazione uniforme per la tassazione; nella relazione si evidenziavano già i temi del contrasto al gioco illegale e clandestino su *internet* o attraverso i Centri trasmissione dati, della difficile demarcazione tra apparecchi da intrattenimento vero e proprio e le macchine che consentono una vincita in denaro, più o meno cospicua, ed infine la problematica della dipendenza da gioco d'azzardo. Si accoglieva inoltre con favore l'istituzione delle sale Bingo (nate con il regolamento di cui al decreto del Ministro delle finanze 31 gennaio 2000, n. 29) auspicando che esse potessero essere centri di ritrovo sociale sulla scia del gioco tradizionale della tombola. Rilevando l'importanza di un unico ente nel quale fossero accentrate le competenze organizzative e gestionali nonché imprenditoriali del settore (cfr. articolo 12 legge 18 ottobre 2001, n. 383), individuato nell'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato, ora Agenzia delle dogane e dei monopoli, la relazione conclusiva raccomandava infine la predisposizione di « un quadro normativo nuovo per consentire l'avvio delle nuove forme di gioco per via telematica e informatica, anche con misure concordate a livello comunitario, garantendo comunque agli operatori italiani di poter competere nei nuovi scenari », nonché una « decisa opera di semplificazione e riorganizzazione normativa e regolamentare attraverso l'emanazione di uno specifico testo unico. ».

Anche la XII Commissione affari sociali della Camera dei deputati si è occupata del mondo dei giochi, con una Indagine conoscitiva sugli aspetti sociali e sanitari della dipendenza da gioco d'azzardo (Documento conclusivo approvato nella seduta del 2 agosto 2012 – XVI Legislatura), ad esito della quale, esaminando il disturbo da gioco d'azzardo patologico, raccomandava il sostegno alle strutture sanitarie che si occupano dell'assistenza e della riabilitazione dei soggetti affetti dalla dipendenza da gioco d'azzardo (SERT, ora SERD – si rinvia al capitolo 8) ed una adeguata informazione e pubblicizzazione del gioco nonché l'inserimento nei livelli essenziali di assistenza (LEA) di tale disturbo; di lì a poco sarebbe stato emanato il decreto-legge n. 158 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 189 del 2012 meglio conosciuto come decreto Balduzzi, il quale avrebbe normato tanto l'aspetto dell'informazione e della pubblicità del gioco quanto quello dell'aggiornamento dei LEA con riferimento alle prestazioni di prevenzione, cura e riabilitazione rivolte alle persone affette dal disturbo da gioco d'azzardo.

Infine la Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere, si è occupata del gioco. Nella XVI legislatura ha prodotto una pregevole *Relazione sul fenomeno delle infiltrazioni mafiose nel gioco lecito e illecito*, approvata dalla Commissione il 20 luglio 2011 (*Doc. XXIII*, n. 8), nella quale, prendendo le mosse dai risultati della c.d. Commissione Grandi – ovvero la Commissione di indagine per la verifica della regolarità e della trasparenza delle procedure di rilascio delle autorizzazioni relative ad apparecchiature e congegni da divertimento ed intrattenimento, e per l'analisi e del funzionamento dei meccanismi, anche tecnologici, volti a garantire la regolarità dei giochi ⁽¹⁾ – la Commissione antimafia prese atto dell'importanza dell'indagine ivi compiuta sulle patologie che affliggono il gioco e segnalava l'evidente interesse della criminalità organizzata verso questo settore; inoltre si accertava che nel corso degli anni precedenti al 2007 c'erano state molteplici violazioni delle norme e delle direttive in materia, con un mancato versamento dei diritti erariali e con *slot machine* abusive stimate intorno alle 200.000 unità. Nel corso della sua indagine la Commissione aveva sentito gli interlocutori istituzionali deputati alla disciplina e vigilanza del gioco (Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato) e al controllo della regolarità dello stesso (Guardia di finanza), riuscendo a stilare un quadro delle operazioni della stessa Guardia di finanza per ogni macro-area italiana e anche analizzando le diverse associazioni criminali. Non era stata tralasciata neanche la Procura nazionale antimafia ed infine erano state ascoltate le associazioni antiusura e Confindustria. Tale poderoso lavoro di ricognizione aveva poi dato luogo a delle proposte, confluite nell'atto Senato n. 2484, comunicato alla Presidenza del Senato il 6 dicembre 2010, relativo alla modifica dell'articolo 88 del TULPS in riferimento alla disciplina delle concessioni e nell'atto Senato n. 2714, comunicato alla Presidenza del Senato il 4 maggio 2011, recante misure

⁽¹⁾ La relazione conclusiva di tale Commissione è il *doc.* 192.1, acquisito all'archivio della Commissione antimafia nel mese di luglio 2007 e declassificato da riservato a libero con deliberazione della Commissione nella seduta del 20 febbraio 2008.

urgenti sul gioco d'azzardo per la tutela dei minori, sul divieto di pubblicità ingannevole, sul riciclaggio e sulla trasparenza dei flussi finanziari in materia di scommesse. Le proposte sono state poi accolte nelle leggi successive (si rinvia sul punto al primo paragrafo del capitolo 2).

Nella legislatura successiva la Commissione antimafia ha prodotto una Relazione sulle infiltrazioni mafiose e criminali nel gioco lecito e illecito, approvata nella seduta del 6 luglio 2016 (*Doc. XXIII*, n. 18 della XVII legislatura) nella quale, dopo aver dato conto del quadro regolamentare vigente all'epoca, si illustravano le principali operazioni investigative ed inchieste giudiziarie, si dava conto dei risultati dell'indagine circa i rischi di riciclaggio connesso ai giochi e alle scommesse e, nell'ambito delle proposte e raccomandazioni, si segnalava il rafforzamento delle « barriere » all'ingresso per poter partecipare alle gare ad evidenza pubblica, la revisione dell'apparato sanzionatorio ed amministrativo, il rafforzamento delle misure antiriciclaggio attraverso la tracciabilità delle vincite e si raccomandava un'attenzione particolare alla vigilanza e ai controlli, con particolare riguardo ai *cyber crimes*.

Un passaggio sulla diffusione del gioco illegale durante la pandemia è presente anche nella Relazione tematica della Commissione antimafia dell'attuale legislatura, in particolare nella Relazione sulla prevenzione e la repressione delle attività predatorie e della criminalità organizzata durante l'emergenza sanitaria, approvata dalla Commissione nella seduta del 22 giugno 2021 (paragrafo 3.6 del *Doc. XXIII*, n. 12 della XVIII legislatura), nella quale si raccomanda un elevato livello di vigilanza nella valutazione di ogni possibile incremento dell'attività criminale nei settori dell'offerta di gioco d'azzardo nel periodo della pandemia da COVID-19.

La Commissione parlamentare d'inchiesta sul gioco illegale e le disfunzioni del gioco pubblico ha inteso riprendere le fila delle passate indagini conoscitive delle Camere per indagare ad ampio raggio su tutti gli aspetti che la tematica del gioco abbraccia, così come previsto dalla deliberazione istitutiva. Le risultanze emerse nel corso dell'indagine sono tanto più rilevanti in quanto il Governo ha annunciato la presentazione di un disegno di legge delega come collegato alla manovra di bilancio, che era in fase di predisposizione prima dell'improvviso scioglimento delle Camere e la conseguente fine della legislatura.

Nella presente Relazione saranno quindi analizzati i profili affrontati nel corso delle audizioni svolte, con riguardo alla problematica della regolamentazione del gioco e delle diversità all'interno del territorio nazionale, del confronto tra la normativa statale e comunitaria, del gioco illegale, della dipendenza da gioco d'azzardo, dell'impatto sul settore economico e delle ricadute sulle entrate erariali.

1. L'ATTIVITÀ CONOSCITIVA E D'INCHIESTA DELLA COMMISSIONE

1.1. La deliberazione istitutiva

La deliberazione istitutiva della Commissione reca la data del 22 giugno 2021: « Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta

sul gioco illegale e sulle disfunzioni del gioco pubblico » (pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 151 del 26 giugno 2021).⁽²⁾

L'istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sul settore del gioco è stata reputata necessaria alla luce dell'incremento verticale del fenomeno del gioco, favorito anche dal forte aumento dell'offerta, con una crescita conseguente sia della percentuale dei consumi delle famiglie destinati al gioco, sia del gettito statale. Particolare preoccupazione desta inoltre la dimensione crescente del gioco illegale, nell'ambito del quale, peraltro, si radicano direttamente o indirettamente gruppi appartenenti alla criminalità organizzata.⁽³⁾ Le organizzazioni mafiose ricavano infatti ingenti profitti da questo settore, anche perché esso consente il riciclaggio di denaro; in questo ambito, peraltro, queste organizzazioni ricorrono in maniera massiccia anche ad attività illegali quali, a titolo esemplificativo, la manipolazione degli apparecchi di gioco per ridurre la tassazione sui ricavi o l'alterazione del sistema di gioco e della probabilità di vincita del giocatore. È sempre più evidente la stretta correlazione tra gioco lecito e gioco illecito, in quanto parte dei giocatori risultano attratti da offerte illegali, che si presentano come apparentemente più allettanti, finendo poi per cadere nella rete dell'usura. Accanto a queste esigenze, è stata riscontrata la necessità di fornire una disciplina pubblica in relazione alla tutela dei soggetti più deboli e vulnerabili per contrastare fenomeni di dipendenza e ludopatia, ma anche in riferimento alla tutela della correttezza dell'offerta di gioco e di rispetto del principio di concorrenza tra tutti gli operatori.

La Commissione ha quindi ricevuto il delicato compito di dare seguito alle esigenze esposte, prestando attenzione alla dimensione complessiva del comparto, che abbraccia la produzione, la commercializzazione, ma anche la gestione degli apparecchi da intrattenimento, così come la gestione del settore delle scommesse e delle lotterie istantanee.⁽⁴⁾

In particolare la deliberazione istitutiva ha incaricato la Commissione di indagare su:

a) le condizioni complessive del settore del gioco pubblico, considerato il sistema concessorio;

b) l'efficacia della disciplina pubblica in relazione alla tutela dei soggetti più deboli, al contrasto della diffusione del disturbo da gioco

⁽²⁾ Documento XXII, n. 32.

LAVORI PREPARATORI: Presentato dai senatori Mauro Maria MARINO, Davide FARABONE, Laura GARAVINI, Giuseppe Luigi Salvatore CUCCA, Daniela SBROLLINI, Francesco BONIFAZI, Vincenzo CARBONE, Nadia GINETTI, Leonardo GRIMANI, Ernesto MAGORNO, Riccardo NENCINI, Annamaria PARENTE, Matteo RENZI, Valeria SUDANO e Gelsomina VONO il 13 maggio 2021.

Assegnato alla 6ª Commissione permanente (Finanze e Tesoro), in sede redigente, il 20 maggio 2021, previ pareri della 1ª, della 2ª, della 5ª e della 12ª Commissione permanente.

La 6ª Commissione permanente ha avviato l'esame del documento nella seduta del 25 maggio 2021. L'esame è proseguito nelle sedute dell'8, del 15 e del 17 giugno 2021. Nella seduta del 22 giugno 2021 la Commissione ha approvato con modificazioni il documento, conferendo al relatore PITTELLA il mandato a riferire favorevolmente in Assemblea sul testo approvato in sede redigente.

Nella seduta n. 339 del 22 giugno 2021, l'Assemblea ha discusso dalla sede redigente il documento XXII, n. 32, e lo ha approvato con votazione dei singoli articoli e con votazione finale.

⁽³⁾ Cfr. relazione di accompagnamento alla proposta di inchiesta parlamentare (Documento XXII, n. 32).

⁽⁴⁾ *Ut supra*.

d'azzardo (DGA), alla gestione delle concessioni nonché alla tutela della correttezza dell'offerta di gioco e del rispetto della concorrenza tra gli operatori;

c) le dimensioni del gettito erariale e le dimensioni complessive del comparto, con particolare attenzione ai settori produttivi impegnati nella produzione, nella commercializzazione e nella gestione degli apparecchi da intrattenimento, nonché nella produzione e gestione del settore delle scommesse e delle lotterie istantanee, verificando che l'offerta corrisponda agli interessi tutelati di cui alla lettera b);

d) l'efficacia dei poteri regolatori, di differente rango normativo, attribuiti ai Ministeri competenti, all'Agenzia delle dogane e dei monopoli e agli enti territoriali; l'efficacia dell'azione amministrativa anche in relazione all'esecuzione delle concessioni pubbliche, non trascurando di verificare se vi siano sovrapposizioni e antinomie nell'azione di contrasto al gioco illegale;

e) l'efficacia del sistema di regolazione e di controllo con particolare riferimento al contrasto del gioco illecito e illegale e alle connessioni con altre attività illegali come il riciclaggio di denaro e l'usura;

f) la presenza di imprese controllate direttamente o indirettamente da soggetti criminali e di fenomeni di illegalità e di elusione fiscale;

g) l'efficacia dell'azione pubblica di prevenzione, cura e sostegno per i soggetti affetti da DGA, con particolare riferimento alle attività svolte dagli enti territoriali e dai servizi sanitari.

1.2. La costituzione della Commissione e il programma dei lavori

La Commissione è composta da venti senatori, nominati dal Presidente del Senato ⁽⁵⁾ su proposta dei Gruppi parlamentari, in proporzione al numero dei rispettivi componenti, favorendo, per quanto possibile, un'equilibrata rappresentanza tra i generi e assicurando comunque la presenza di un rappresentante per ciascun Gruppo.

L'attività e il funzionamento della Commissione sono disciplinati da un regolamento interno, approvato dalla Commissione medesima prima dell'inizio dei lavori.

Le sedute della Commissione sono pubbliche, salvo che la Commissione disponga diversamente.

La Commissione si è riunita la prima volta il 5 agosto 2021 eleggendo come Presidente il senatore Mauro Maria Marino (IV-PSI), come vicepre-

⁽⁵⁾ Sono stati quindi chiamati a far parte della Commissione: Stefano BORGHESI (L-SP-PSd'AZ), Stefano CANDIANI (L-SP-PSd'AZ), Andrea CANGINI (FIBP-UDC), Andrea CIOFFI (M5S), Marco CROATTI (M5S), Andrea DE BERTOLDI (FdI), Stanislao DI PIAZZA (M5S), Giovanni ENDRIZZI (M5S) Albert LANIECE (Aut (SVP-PATT, UV)), Elio LANNUTTI (UpC-CAL-Alt-PC-AI-Pr.SMART-IdV), Arnaldo LOMUTI (M5S), Michelina LUNESU (L-SP-PSd'Az), Matteo MANTERO (Misto), Mauro Maria MARINO (IV-PSI), Franco MIRABELLI (PD), Enrico Montani (L-SP-PSd'Az), Gianni PITTELLA (PD), Fabrizio ORTIS (Misto), Roberta TOFFANIN (FIBP-UDC). In data 13 dicembre 2021 è subentrato il Senatore Michele BOC-CARDI (FIBP-UDC), in sostituzione di Carmela MINUTO (FIBP-UDC), cessata dal mandato parlamentare.

Si precisa che il senatore CANGINI è transitato nel Gruppo MISTO a decorrere dal 21 luglio 2022 e che il senatore PITTELLA è transitato nel Gruppo MISTO a decorrere dal 7 settembre 2022.

sidenti Andrea Cangini (FIBO-UDC) e Giovanni Endrizzi (M5S), come segretari Andrea De Bertoldi (FdI) e Gianni Pittella (PD). Fanno parte dell'Ufficio di Presidenza, integrato dai rappresentanti dei Gruppi, i senatori: Michele Boccardi (FIBP-UDC), Stanislao Di Piazza (M5S), Albert Laniece (Aut (SVP-PATT, UV)), Elio Lannutti (UpC-CAL-Alt-PC-AI-Pr.SMART-IdV), Michelina Lunesu (L-SP-PSd'Az), Fabrizio Ortis (Misto)⁽⁶⁾.

Nella seduta del 21 ottobre 2021 è stato approvato il regolamento interno. Nella stessa seduta è stata approvata dalla Commissione la delibera in merito al regime degli atti e dei documenti acquisiti, concernente i criteri generali per la classificazione degli stessi e gli effetti che ne derivano.

Nella seconda seduta dell'Ufficio di presidenza integrato con i rappresentanti dei Gruppi parlamentari dell'11 novembre 2021, il presidente ha illustrato il programma di audizioni della Commissione, cominciando dall'ascolto dei soggetti istituzionali preposti alla disciplina, all'amministrazione e alla difesa del gioco legale, secondo le linee di intervento indicate dalla deliberazione istitutiva, per passare poi ad ascoltare gli esponenti della società civile e delle associazioni di tutela della dipendenza da gioco d'azzardo.

Pur nel mutato quadro politico generale, che ha portato al termine anticipato della XVIII legislatura, la Commissione è riuscita a svolgere un corposo lavoro di approfondimento e di proposta per una futura azione normativa, che questa Relazione si sforza di tradurre in un testo riepilogativo.

1.3. I dati sull'attività della Commissione e le audizioni svolte

La Commissione ha svolto 24 sedute in sede plenaria, mentre l'Ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei Gruppi, si è riunito 8 volte.

Complessivamente la Commissione ha audito in sede plenaria 14 persone.

In particolare la Commissione ha cominciato la propria attività con l'audizione dei vertici delle istituzioni che sono preposte alla regolamentazione e alla vigilanza del settore del gioco: si tratta del professor avvocato Freni, sottosegretario di Stato per l'economia e le finanze, e del dottor Minenna, direttore generale dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli (d'ora, per brevità anche indicata come ADM), i quali hanno illustrato i profili generali dei temi principali connessi al mondo del gioco e le problematiche ad esso sottese. Il direttore Minenna è stato poi audito altre volte per precisare alcuni aspetti della variegata ed incisiva attività dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli sul gioco, la quale comprende poteri regolatori di dettaglio che sono stati meglio illustrati nel corso delle sedute.

Successivamente la Commissione ha sentito in doppia audizione il vice ministro dello sviluppo economico, senatore Pichetto Fratin, il quale, dopo aver illustrato in sintesi le dimensioni del comparto, ha indicato le principali misure di sostegno al mondo del gioco varate dal Parlamento e dal Governo.

⁽⁶⁾ Si precisa che il senatore CANGINI è transitato nel Gruppo MISTO a decorrere dal 21 luglio 2022 e che il senatore PITELLA è transitato nel Gruppo MISTO a decorrere dal 7 settembre 2022.

In seguito la Commissione si è soffermata sul tema del contrasto al gioco illegale, potendo ascoltare il dottor Cafiero De Raho nell'ultima sua audizione pubblica da procuratore nazionale antimafia. Subito dopo è stata la volta della relazione dell'ingegner avvocato Saracchi, responsabile della Direzione giochi di ADM ed anche membro del Comitato CoPREGI, Comitato interforze di recente istituzione per il contrasto al gioco illegale, il quale ha illustrato le principali linee d'azione del comitato stesso.

Il tema del contrasto al gioco illegale è stato poi ripreso con le audizioni del dottor De Donno, procuratore della Repubblica di Brindisi, con una lunga esperienza alle spalle nel settore, il quale è stato sentito anche nella veste di presidente del Comitato scientifico dell'Osservatorio giochi, legalità e patologie dell'istituto Eurispes (accompagnato dal vice direttore dell'istituto, dottor Baldazzi, e dal co-direttore dell'Osservatorio, avvocato Sambaldi).

Il tema del contrasto al gioco illegale è stato infine arricchito dall'audizione del generale di brigata Giuseppe Arbore, capo del III Reparto operazioni del Comando generale della Guardia di finanza.

La relazione tenuta in doppia seduta del professore Spallone, docente di economia degli intermediari finanziari presso l'Università « G. D'Annunzio » di Pescara, ha aiutato a comprendere le problematiche sottese alle dinamiche economiche del mercato dei giochi.

Non è stato trascurato il problema della dipendenza da gioco d'azzardo, ascoltando un relatore qualificato: la dottoressa Pacifici, direttore del Centro nazionale dipendenze e *doping* dell'Istituto superiore di sanità, che ha esposto le dettagliate analisi e i numeri delle ricerche svolte dall'Istituto sui temi della popolazione dei giocatori e sulla dipendenza dal *gaming* dei minori. Il dottor Fiasco, rappresentante dell'associazione Alea, che si occupa dello studio e della protezione dei soggetti affetti da disturbo da gioco d'azzardo patologico, ha illustrato i risultati delle ricerche che derivano dall'attività dell'associazione stessa.

Un settore molto importante di indagine della Commissione è stato rappresentato dall'analisi della eterogeneità e dei contrasti della normativa statale in rapporto alla disciplina comunitaria ed alle disposizioni delle regioni e dei comuni italiani.

A tal proposito è stata sentita sul tema specifico del contrasto tra normativa statale e comunitaria l'avvocato Sambaldi, co-direttore dell'Osservatorio giochi, legalità e patologie dell'istituto Eurispes ed inoltre sono stati sentiti i rappresentanti dell'ANCI – nella persona dell'ingegner Neri, sindaco di Laterina Pergine Valdarno nonché membro, per l'ANCI, dell'Osservatorio per il contrasto della diffusione del gioco d'azzardo e il fenomeno della dipendenza grave del Ministero della Salute – e della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, nella persona del dottor Luca Coletto, assessore alla salute e politiche sociali della regione Umbria.

I rappresentanti delle autonomie locali hanno descritto dal punto di vista degli enti territoriali la situazione della normativa sul gioco all'indomani della conclusione dell'accordo in Conferenza unificata del 7 settembre 2017, in seguito al quale permane un quadro di disomogeneità e frammentarietà all'interno del territorio nazionale.

Si elencano tutte le audizioni tenute dalla Commissione.

ELENCO AUDIZIONI SVOLTE DALLA COMMISSIONE

4^a seduta gio. 4 novembre 2021, h. 8.30	Audizione del sottosegretario di Stato per l'economia e le finanze
5^a seduta mer. 10 novembre 2021, h. 8.30	Audizione del direttore generale dell'Agencia delle dogane e dei monopoli
6^a seduta gio. 18 novembre 2021 h. 14.20	Seguito dell'audizione del direttore generale dell'Agencia delle dogane e dei monopoli
7^a seduta gio. 2 dicembre 2021, h. 8.30	Audizione del vice ministro dello sviluppo economico
8^a seduta gio. 10 febbraio 2022, h. 8.30	Seguito dell'audizione del Vice Ministro dello sviluppo economico
9^a seduta gio. 17 febbraio 2022, h. 8.30	Audizione del procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo
10^a seduta gio. 24 febbraio 2022, h. 8.30	Audizione dell'ingegner avvocato Stefano Saracchi, membro del Comitato per la prevenzione e la repressione del gioco illegale, la sicurezza del gioco e la tutela dei minori (CoPReGI)
11^a seduta gio. 24 marzo 2022, h. 8.45	Audizione del professor Marco Spallone, docente di economia degli intermediari finanziari presso l'Università « G. D'Annunzio » di Pescara
12^a seduta gio. 31 marzo 2022, h. 14.00	Seguito dell'audizione del professor Marco Spallone, docente di economia degli intermediari finanziari presso l'Università « G. D'Annunzio » di Pescara
13^a seduta gio. 7 aprile 2022, h. 8.30	Audizione un rappresentante di ALEA – Associazione per lo studio del gioco d'azzardo e dei comportamenti a rischio
14^a seduta gio. 21 aprile 2022, h. 8.45	Audizione del procuratore della Repubblica presso il tribunale di Brindisi

15ª seduta gio. 28 aprile 2022, h. 11.30	Audizione del Presidente del Comitato scientifico dell'Osservatorio Giochi, legalità e patologie dell'Eurispes
16ª seduta gio. 5 maggio 2022, h. 8.45	Audizione del direttore del Centro nazionale dipendenze e <i>doping</i> dell'Istituto Superiore di Sanità
17ª seduta gio. 12 maggio 2022, h. 8.45	Audizione del co-direttore dell'Osservatorio permanente su giochi, legalità e patologie dell'Eurispes
18ª seduta gio. 26 maggio 2022, h. 14.00	Audizione del Capo del III Reparto Operazioni del Comando generale della Guardia di finanza
19ª seduta gio. 16 giugno 2022, h. 8.45	Audizione del Presidente dell'Associazione nazionale comuni italiani
20ª seduta mar. 28 giugno 2022, h. 20.00	Audizione del direttore generale dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli
21ª seduta gio. 7 luglio 2022, h. 8.45	Audizione del Presidente della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano

2. LA REGOLAMENTAZIONE E LA VIGILANZA SUL GIOCO PUBBLICO IN ITALIA

2.1. *La normativa nazionale*

Il modello di esercizio del gioco pubblico italiano si basa, da un lato, sulla riserva esclusiva in favore dello Stato e, dall'altro, sulla concessione di servizio, mediante la quale l'amministrazione affida ad un soggetto privato, prescelto sulla base di selezioni ad evidenza pubblica, l'esercizio del gioco, mantenendo sull'attività un potere di controllo.

Tale principio si ricava direttamente dall'articolo 1 del decreto legislativo 14 aprile 1948, n. 496, il quale dispone che l'organizzazione e l'esercizio di giochi di abilità e di concorsi pronostici, per i quali si corrisponda una ricompensa di qualsiasi natura e per la cui partecipazione sia richiesto il pagamento di una posta in denaro, sono riservati allo Stato.

La predetta disposizione deriva innanzitutto da esigenze di ordine e sicurezza pubbliche, ed invero l'articolo 88 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza (TULPS – regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, e successive modifiche ed integrazioni), dispone l'obbligo di licenza per l'esercizio delle scommesse, licenza che può essere concessa esclusivamente a soggetti concessionari o autorizzati da parte di Ministeri o di altri enti ai quali la legge riserva la facoltà di organizzazione e gestione delle scommesse, nonché a soggetti incaricati dal concessionario o dal titolare di autorizzazione in forza della stessa concessione o autorizzazione.

Inoltre la medesima licenza è richiesta anche per la gestione delle sale ove si installano gli apparecchi per il gioco lecito di cui all'articolo 110, comma 6, lettera b), del TULPS ⁽⁷⁾.

L'ente che presiede allo svolgimento delle gare per le concessioni e che vigila sul settore è l'Agenzia delle dogane e dei monopoli (d'ora in poi, per brevità, anche definita ADM), in virtù dell'articolo 23-*quater*, comma 1, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, a norma del quale l'Agenzia delle dogane ha ereditato le competenze dall'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato, a decorrere dal 1° dicembre 2012.

In generale, per quanto riguarda l'esercizio dell'attività di gioco, i riservatari assumono il rischio economico della gestione e possono decidere se operare in proprio o affidare in concessione a terzi l'organizzazione e la gestione dei giochi. La legge stabilisce il numero dei concessionari ai quali può essere affidata l'organizzazione dell'attività. La durata delle concessioni è invece stabilita di volta in volta nel contratto stipulato tra riservatario e concessionario, fatto salvo il rispetto delle norme *antitrust*.

È possibile distinguere tra giochi la cui organizzazione è autorizzata esclusivamente a un operatore e giochi che invece possono essere offerti da diversi concessionari autorizzati (sono in « monoconcessione » il Lotto, le lotterie e il Superenalotto; sono in « pluriconcessione » le scommesse, il Bingo, gli apparecchi da intrattenimento, il gioco *online*). Oltre allo Stato e ai concessionari il sistema prevede altri attori della filiera, la rete di distributori e i gestori, ossia le imprese private che ricevono dal concessionario il mandato per distribuire, installare e gestire la raccolta; tra questi vi sono i proprietari degli apparecchi di gioco. Infine vi sono gli esercenti, ovvero i titolari degli esercizi in cui vengono effettuate le giocate e in cui vengono installati gli apparecchi di gioco. L'esercente stipula un contratto con il gestore, ricevendo un corrispettivo commisurato all'entità delle giocate.

⁽⁷⁾ Si tratta degli apparecchi facenti parte della rete telematica di cui all'articolo 14-bis, comma 4, del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 640, e successive modificazioni, che si attivano esclusivamente in presenza di un collegamento ad un sistema di elaborazione della rete stessa. Per tali apparecchi, con regolamento del Ministro dell'Economia e delle finanze di concerto con il Ministro dell'interno, sono definiti: 1) il costo e le modalità di pagamento di ciascuna partita; 2) la percentuale minima della raccolta da destinare a vincite; 3) l'importo massimo e le modalità di riscossione delle vincite; 4) le specifiche di immutabilità e di sicurezza, riferite anche al sistema di elaborazione a cui tali apparecchi sono connessi; 5) le soluzioni di responsabilizzazione del giocatore da adottare sugli apparecchi; 6) le tipologie e le caratteristiche degli esercizi pubblici e degli altri punti autorizzati alla raccolta di giochi nei quali possono essere installati gli apparecchi di cui alla presente lettera.

La lettera precedente dello stesso comma 6 dell'articolo 110 del TULPS, vale a dire la lettera a), sottopone anche gli apparecchi da divertimento (c.d. *news slot* e simili) ad obbligo di conformità alle specifiche del Ministero dell'economia e delle finanze – Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato (ora Agenzia delle dogane e dei monopoli), con possibilità di verifica e controllo da parte dello stesso ente.

Infine, a norma dell'articolo 86, terzo comma, del TULPS (comma aggiunto dalla l. n. 388 del 2000 e ss. mm.), relativamente agli apparecchi e congegni automatici, semiautomatici ed elettronici di cui all'articolo 110, commi 6 e 7 TULPS, la licenza è altresì necessaria: a) per l'attività di produzione o di importazione; b) per l'attività di distribuzione e di gestione, anche indiretta; c) per l'installazione in esercizi commerciali o pubblici diversi da quelli già in possesso di altre licenze di cui al primo o secondo comma dello stesso articolo 86 o di cui all'articolo 88 ovvero per l'installazione in altre aree aperte al pubblico od in circoli privati (per gli apparecchi senza vincita in denaro di cui al comma 7 si rinvia al capitolo 5, paragrafo 7).

Tutti gli operatori della filiera del gioco hanno l'obbligo di iscriversi (e di rinnovare annualmente l'iscrizione) al *Registro degli operatori di gioco pubblico*, istituito dall'articolo 27 del decreto-legge n. 124 del 2019, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 157 del 2019 (*Decreto fiscale*), tenuto dall'Agenzia delle dogane e dei monopoli. A tal fine ADM verifica che i richiedenti siano in possesso delle autorizzazioni, concessioni e licenze previste dal TULPS e della certificazione antimafia, nonché che abbiano versato la quota di iscrizione annuale, il cui importo varia a seconda della categoria di appartenenza. I concessionari di gioco non possono stipulare contratti con soggetti diversi da quelli iscritti nel predetto registro (al fine di evitare infiltrazioni criminali nella filiera).

Le disposizioni sul gioco sono state più volte aggiornate nel corso degli anni: ad esempio la legge 23 dicembre 2005, n. 266 (*legge finanziaria per il 2006*), ha attribuito ad ADM la regolamentazione specifica del settore del gioco *online* e la vigilanza, con il potere di inibire i siti *web* non autorizzati o che operino in contrasto con la disciplina vigente.

Degna di nota è anche il decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248 (*decreto Bersani*). Tale intervento ha liberalizzato il mercato del gioco eliminando la previsione delle concessioni per i giochi *online*, mantenendo, tuttavia, il rilascio di una licenza da parte dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli quale strumento di controllo dei soggetti che offrono il gioco per via telematica. Il decreto ha previsto altresì l'introduzione delle scommesse a quota fissa a distanza con l'interazione diretta tra i singoli giocatori e la regolamentazione dei giochi di abilità (*skill games*) con vincita in denaro, come dama, scacchi, bridge e poker a torneo.

La legge 7 luglio 2009, n. 88 (*legge comunitaria per il 2008*) ha previsto, tra l'altro, l'adozione di uno strumento per il divieto di accesso al gioco ai minori *online* nonché l'esposizione del relativo divieto negli ambienti di gioco virtuali. Ha inoltre istituito il cosiddetto « conto di gioco » per la cui apertura occorre fornire il codice fiscale e che crea un'autolimitazione per il giocatore in quanto egli stabilisce i propri limiti di spesa, settimanale o mensile, con conseguente inibizione dell'accesso al sistema in caso di raggiungimento della soglia predefinita. Per i giocatori è prevista anche la facoltà di « autoesclusione » dal sito del concessionario, con conseguente impedimento ad un nuovo accesso (ciò consente la tracciabilità delle somme impegnate).

Con la legge 13 dicembre 2010, n. 220 (*legge di stabilità per il 2011*) è stato potenziato il ruolo dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli ed è stato rivisto lo schema di convenzione-tipo per le concessioni per l'esercizio e la raccolta dei giochi pubblici, anche con finalità di contrasto della diffusione del gioco irregolare o illegale e delle infiltrazioni della criminalità organizzata nel settore giochi, di tutela della sicurezza, dell'ordine pubblico e dei consumatori; viene inoltre ribadito il divieto di gioco minorile.

Il decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, ha inasprito divieti e sanzioni, soprattutto per quanto concerne la violazione del divieto di gioco minorile, mentre una riforma più penetrante per la salute dei consumatori e dei minori è stata

offerta dal già citato decreto Balduzzi (decreto-legge 13 settembre 2012, n. 158, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 novembre del 2012, n. 189), anche con riferimento ai divieti di pubblicità e nel senso di una progressiva riallocazione dei punti fisici di offerta di gioco e con l'istituzione di un *Osservatorio per contrastare il fenomeno della dipendenza da gioco d'azzardo* (si rinvia al capitolo 8).

Una occasione di riforma del sistema andata persa è stata rappresentata dalla legge delega 11 marzo 2014, n. 23 (*delega al Governo recante disposizioni per un sistema fiscale più equo, trasparente e orientato alla crescita*) la quale conteneva, all'articolo 14, una delega per il riordino delle disposizioni in materia di gioco, per la tutela dei minori e per contrastare il gioco d'azzardo patologico, delega che però non è stata esercitata nei termini dal Governo.

Si riportano inoltre le disposizioni della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (*legge di stabilità per il 2016*) che, oltre ad aumentare il prelievo fiscale unico (PREU) sulle *news slot*, ha ridotto la percentuale delle vincite (*payout*) e ha dettato nuove norme per le concessioni e nuove sanzioni per l'installazione di punti di gioco per giocare *online* negli esercizi pubblici (i c.d. *totem*). Sono state altresì previste nuove disposizioni limitative della pubblicità del gioco d'azzardo il cui rispetto è affidato alle società per le telecomunicazioni (AGCOM). Ha anche previsto l'avvio di un progressivo contenimento del numero delle *slot machine*.

Infine il decreto-legge 12 luglio 2018, n. 87, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2018 n. 96 (c.d. *decreto dignità*), ha inserito specifiche misure per il contrasto del disturbo da gioco d'azzardo, in particolare vietando qualsiasi forma di pubblicità, anche indiretta, relativa a giochi e scommesse con vincite in denaro, prescrivendo l'inserimento sui vari tipi di giochi con vincite in denaro di formule di avvertimento sul rischio di dipendenza e inserendo l'obbligo dell'identificazione con tessera sanitaria per gli apparecchi di gioco allo scopo di evitare il gioco ai minori.

Oltre che la regolamentazione amministrativa, il gioco riceve una specifica regolamentazione penale. I confini tra il gioco lecito e illecito sono definiti direttamente nel codice penale che, all'articolo 718, punisce come reato contravvenzionale l'esercizio di « giochi d'azzardo », comminando le pene dell'arresto o dell'ammenda per chi tiene un gioco d'azzardo in un luogo pubblico o aperto al pubblico, o in circoli privati di qualunque specie; le pene sono aumentate se il colpevole ha istituito o tenuto una casa da gioco, se il fatto è commesso in un pubblico esercizio o se sono impegnate poste rilevanti; altra aggravante specifica è costituita dalla circostanza del coinvolgimento di persone minori degli anni diciotto (articolo 719 del codice penale); il successivo articolo 720 punisce anche chi, al di fuori dei casi precedenti, partecipa al gioco d'azzardo.

La definizione di « gioco d'azzardo » è data dallo stesso codice penale al successivo articolo 721, che definisce come tale il gioco nel quale ricorre il fine di lucro e la vincita o perdita è interamente o quasi interamente aleatoria. Lo stesso articolo definisce come « case da gioco » i luoghi di convegno destinati al gioco d'azzardo, anche se privati, e anche se lo scopo del gioco è sotto qualsiasi forma dissimulato.

Specifica definizione del gioco d'azzardo, con riferimento agli apparecchi, è contenuta nell'articolo 110, comma 5, del TULPS (comma modificato dalla legge n. 296 del 2006), secondo il quale sono considerati apparecchi e congegni automatici, semiautomatici ed elettronici per il gioco d'azzardo quelli che hanno insita la scommessa o che consentono vincite puramente aleatorie di un qualsiasi premio in denaro o in natura, o vincite di valore superiore ai limiti fissati dal successivo comma 6, escluse le macchine vidimatrici per i giochi gestiti dallo Stato e gli apparecchi di cui allo stesso comma 6 del TULPS.

Vi è poi da ricordare l'articolo 4 della legge 13 dicembre 1989, n. 401, che prevede il reato di Esercizio abusivo di attività di gioco o scommessa. La norma, dopo la sua introduzione, ha visto ulteriori ampliamenti in ragione dell'estensione del gioco verso il gioco online o a distanza. In particolare essa punisce « Chiunque esercita abusivamente l'organizzazione del giuoco del lotto o di scommesse o di concorsi pronostici che la legge riserva allo Stato o ad altro ente concessionario » (seguono le ipotesi specifiche di giochi e scommesse abusivamente esercitati) e punisce inoltre chiunque partecipa a tali giochi (articolo 4, comma 3). Il comma 4-bis, introdotto successivamente, punisce con le medesime pene del comma 4 chiunque, privo di concessione, autorizzazione o licenza ai sensi dell'articolo 88 del TULPS, svolga in Italia qualsiasi attività organizzata al fine di accettare o raccogliere o comunque favorire l'accettazione o la raccolta, anche per via telefonica o telematica, di scommesse di qualsiasi genere, da chiunque accettate in Italia o all'estero.

Un'ultima fattispecie di reato (contravvenzionale) è quella dell'articolo 723 del codice penale, che punisce con la pena dell'ammenda la condotta di un gestore di una sala da gioco o da biliardo autorizzata che tollera che ivi si facciano giochi non d'azzardo ma vietati dall'autorità, ai sensi dell'articolo 110, comma 1, del TULPS. In tal caso la norma penale rafforza il divieto sancito da una disposizione amministrativa e punisce anche chi prende parte a tali giochi.⁽⁸⁾

Tra il gioco autorizzato e vigilato dallo Stato e il gioco illecito vi è un'area di gioco « privato » che è tollerato dall'ordinamento. Di esso troviamo riflessi nel codice civile, che considera il pagamento di debito di gioco come una « obbligazione naturale », non soggetta all'azione di ripetizione nel caso di pagamento (*soluti retentio*), ai sensi dell'articolo 1933, purché non vi sia stata frode e chi ha pagato non era incapace; se ne deduce che il gioco « privato » non è vietato (purché non si manifestino le fattispecie penali poc'anzi descritte).

Al contrario, per quanto riguarda il gioco autorizzato dallo Stato, in diritto privato vige il principio del diritto di esigibilità della vincita nel caso delle « corse di ogni specie e di ogni altra competizione sportiva » e nel caso di « lotterie qualora siano state legalmente autorizzate » (articoli 1934 e 1935 del codice civile).

⁽⁸⁾ Per ulteriori approfondimenti si rinvia a L. Piras, *Gioco d'azzardo. Fattispecie delittuose, criminalità organizzata, ludopatie e diritto europeo*, Milano, 2020.

Oltre al gioco privato vi è un'altra area di gioco non vietato: il gioco sulle navi da crociera, disciplinato dall'articolo 25 della legge 11 dicembre 1984, n. 848, e il gioco nelle case da gioco autorizzate o Casinò, per i quali è necessaria una specifica autorizzazione del Ministro dell'interno, ma la cui disciplina è molto intricata in quanto coinvolge anche le autonomie locali.

2.2. L'audizione dei rappresentanti delle istituzioni preposte alla disciplina e alla vigilanza sul gioco

Per indagare l'assetto attuale dell'applicazione della normativa in materia di gioco sono stati convocati in audizione i soggetti istituzionali di vertice preposti alla regolamentazione e supervisione dell'universo del gioco.

Il sottosegretario di Stato per l'economia e le finanze, professor avvocato Federico Freni⁽⁹⁾, si è particolarmente soffermato sull'importanza dell'aumento del livello di qualità della regolazione e della soglia di vigilanza per contrastare le derive come l'illegalità e le « ludopatie », che pregiudicano la sana fruizione ed il sano svolgimento del gioco. Dal punto di vista strettamente normativo il sottosegretario ha evidenziato come il settore risenta di un'impostazione, risalente al 2016, di continue proroghe delle concessioni, di durata per lo più annuale, che ha determinato la sostanziale impossibilità di svolgere le procedure ad evidenza pubblica per il rinnovo delle stesse. Annunciando la volontà del Governo di porre fine al sistema delle proroghe e bandire le gare – sebbene la procedura sia molto complessa e lunga – il sottosegretario ha sottolineato come ciò sia presidio di tutela della concorrenza e di garanzia di aggiudicazione del servizio a prezzi di mercato, che equivale a condizioni economicamente più vantaggiose per lo Stato. Tuttavia, come ammesso dallo stesso sottosegretario, il sistema di regolazione del gioco è eterogeneo e frastagliato: dalle competenze nazionali si giunge alle competenze regionali e finanche comunali. Invero, il sottosegretario ha evidenziato come sia illogico e dannoso per i cittadini che all'interno del territorio statale vi sia in ogni regione una legge radicalmente diversa dall'altra e che ogni comune possa fissare distanze diverse dai luoghi sensibili per la collocazione di punti gioco. Sarebbe quindi necessario pensare ad un impatto regolatorio omogeneo, anche per non creare delle *enclave* del gioco, delle « città del gioco » come Las Vegas, con il resto del territorio desertificato in relazione alla presenza dell'offerta di gioco legale. A tal proposito ha annunciato la predisposizione da parte del Governo di un disegno di legge delega come collegato alla legge di bilancio 2022. In attesa della nuova regolamentazione, le concessioni esistenti con scadenza imminente non potranno che essere nuovamente prorogate, in quanto bandire le nuove gare sapendo che la regolamentazione è in via di definizione comporterebbe incertezze per gli operatori e per la stessa stazione appaltante.

⁽⁹⁾ 4ª seduta: giovedì 4 novembre 2021.

Il sottosegretario ha ben presente che ci sono le concessioni scadute il 30 giugno 2021. Come è noto, ai sensi dell'articolo 103, comma 2, del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27 (c.d. decreto *Cura Italia*), tutti i rapporti concessori che scadono durante lo stato di emergenza sono stati automaticamente prorogati sino al novantesimo giorno successivo alla cessazione dello stato di emergenza stesso (all'epoca dell'audizione le proroghe sarebbero cessate il 31 marzo 2022, mentre sono state automaticamente prorogate per effetto del decreto-legge 24 dicembre 2021, n. 221, convertito, con modificazioni dalla legge 18 febbraio 2022, n. 11, che ha portato lo stato di emergenza fino al 31 marzo 2022; il che ha fatto slittare le proroghe delle concessioni fino al 29 giugno 2022).

Vi è poi un tema sensibilissimo di affidamenti bancari per quanto riguarda gli operatori, i quali, con concessione in scadenza, hanno le banche che chiedono se l'anno successivo saranno sempre concessionari del servizio. Se la concessione non viene prorogata per l'anno successivo, il concessionario sarà « il signor nessuno » per l'istituto di credito. Quindi anche la pianificazione degli affidamenti bancari per gli operatori è risultata molto complicata, proprio in ragione dell'incertezza circa la durata delle proroghe.⁽¹⁰⁾

Inoltre vi sono alcuni operatori, come i gestori delle sale Bingo, che hanno pagato il canone per tutto il tempo della concessione, per cui – nel rispondere ad una domanda di un senatore – il sottosegretario individua anche la possibilità di procedere ad un sistema di compensazioni.

In conclusione sul punto, per il sottosegretario deve essere fondato un sistema che non disponga più proroghe fini a se stesse, ma che siano strutturalmente funzionali al riordino del settore.⁽¹¹⁾

Per quanto concerne il gettito erariale, per il sottosegretario si tratta dell'aspetto del gioco che può essere riguardato con cauto ottimismo visto che le entrate sono in tendenziale crescita; tuttavia ciò non indica uno stato di salute del comparto, bensì una propensione crescente al gioco da parte dei cittadini, a fronte della quale, a maggior ragione, si pone come esigenza fondamentale quella di innalzare il livello di qualità della regolazione e aumentare la soglia di vigilanza delle distorsioni e delle derive verso la ludopatia e l'illegalità.

Al quadro descritto si aggiunge la pandemia, che ha lasciato, per usare la stessa espressione dell'audit, un « terreno bombardato », in quanto, secondo le statistiche, il gioco è aumentato, ma sarebbe aumentato il gioco illegale a discapito di quello legale, e ciò per lo Stato è inammissibile, perché compito dello stesso è garantire che il comparto viva e prosperi nella legalità e nella tutela del cittadino, con particolare attenzione alla distorsione ludopatica. Risolvendo alla radice il problema dell'illegalità, per il sottosegretario si contribuisce in modo sostanziale a limitare tutti i disturbi

⁽¹⁰⁾ Audizione del sottosegretario Freni – 4^a seduta: giovedì 4 novembre 2021.

⁽¹¹⁾ Si specifica che nel corso della XVIII Legislatura il Governo ha annunciato il disegno di legge di riordino del sistema dei giochi come collegato alla manovra di bilancio 2022-2024 (cfr. Nota di aggiornamento al documento di economia e finanza 2021).

che derivano dal gioco, perché dalle statistiche emerge che tanto maggiore è l'utilizzo di sistemi non legali di gioco, tanto più grande è l'attrazione dei soggetti affetti da disturbi collegati al gioco.

Tuttavia è stato messo in luce anche come l'Italia abbia un sistema di controlli telematici, effettuati dall'Agenzia delle dogane e dei monopoli, che tutta l'Europa ci invidia in quanto consente di individuare l'apparecchio illegale in tempo reale e di bloccarlo. Il sistema delle verifiche informatiche è quindi tra i più evoluti in Europa.

Infine, un ultimo accenno concerne il gioco *online*, che per il sottosegretario è equiparabile al gioco illegale, laddove tramite esso si riesca a non pagare le tasse in Italia. Le concessioni *online* costano infatti molto poco e attraverso la collocazione delle società all'estero si sottrae al Paese una rilevante ricchezza.

Nella successiva audizione, anche il direttore generale dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli, dottor Marcello Minenna⁽¹²⁾, ha manifestato la necessità di procedere nell'immediato ad una riorganizzazione del sistema normativo per porre ordine alla stratificazione normativa verificatasi nel tempo. Fermi restando i canoni della riserva statale e del controllo degli operatori, la riforma dovrebbe essere il frutto di un coinvolgimento dei soggetti istituzionali e degli operatori del settore. Il direttore ha annunciato quindi che l'Agenzia porta avanti da circa un anno una serie di confronti istituzionali, un *open hearing* su piattaforma telematica con tutti gli operatori, per addivenire a proposte concrete di riforma ed ha inoltre rimarcato come una *governance* efficace possa contrastare anche l'offerta di gioco illegale, in tal senso sottolineando che l'azione dell'Agenzia, che ha poteri regolatori, di vigilanza, ispettivi e sanzionatori simili a quelli di un'autorità amministrativa indipendente, debbano essere valorizzati. Anche il direttore generale si ritiene convinto che un sistema regolatorio omogeneo, che componga i contrasti tra l'autorità centrale e le autonomie territoriali, possa permettere la fine delle proroghe e la messa a bando delle nuove gare per le concessioni, laddove invece il perpetuarsi dello *status quo* porta alla proroga delle concessioni, e questa, a sua volta, sfocia in un sensibile contenzioso amministrativo perché i provvedimenti di proroga vengono impugnati dai controinteressati. D'altro canto l'incertezza normativa e il continuo operare del legislatore in via d'emergenza, con introduzione di singole disposizioni in contesti normativi eterogenei, conduce alle proroghe delle concessioni come soluzione quasi obbligata. Il dottor Minenna guarderebbe quindi con favore l'emanazione di una raccolta normativa omogenea, una sorta di « testo unico sui giochi », in cui le disposizioni stratificate nel tempo di diversa natura possano trovare una composizione.

Le proposte innovative di ADM in materia di giochi sono invece la partecipazione di regioni e comuni al gettito erariale derivante dal gioco, in modo da coinvolgere tali enti non solo nella fase attuativo-repressiva ma anche dal lato della raccolta e della distribuzione degli utili derivanti dal

(12) 5ª seduta: mercoledì 10 novembre 2021; 6ª seduta: giovedì 18 novembre 2021.

gioco, fermo restando che l'offerta di gioco totale deve essere definita a monte dallo Stato e che ciò non deve essere visto come un incentivo ad aumentare i punti gioco per « battere cassa »; lo scopo della riforma è creare un contesto di regolazione omogenea sul territorio nazionale, considerando che attualmente l'80 per cento dei punti gioco sui quali l'Agenzia vigila e monitora e che, dal punto di vista della raccolta dati, sono presenti nei suoi *data warehouse*, sono critici rispetto alle legislazioni concorrenti, il che si ripercuote sulle nuove gare per le concessioni (sul punto si rinvia al capitolo 4).

Altra proposta concerne la creazione di un *albo* per gli operatori del gioco pubblico. Attualmente esiste il Registro degli operatori del gioco pubblico (v. *supra*, paragrafo 2.1), istituito presso l'Agenzia, al quale è necessario iscriversi per gli operatori, a pena di sanzione amministrativa, e che costituisce una *conditio sine qua non* per stipulare contratti con i concessionari nel settore del gioco. Tuttavia, secondo l'esperienza riportata dal direttore, si è rivelato un onere a carico degli operatori più che uno strumento di vigilanza informativa come può essere un vero e proprio albo.

Per quanto concerne la tracciabilità dei flussi finanziari al fine di evitare il riciclaggio di denaro, l'Agenzia delle dogane e dei monopoli ha stipulato un protocollo quadro con l'Unità di informazione finanziaria, istituita dal decreto legislativo 21 novembre 2007, n. 231, presso la Banca d'Italia: l'Agenzia è infatti depositaria di una importante fonte informativa costituita dai dati che vengono tracciati puntualmente dall'Agenzia anche tramite i concessionari del gioco pubblico.

Altra misura proposta dal vertice di ADM consiste nell'adozione di un sistema di *whistleblowing*, in quanto i cittadini e i concessionari dovrebbero avere un percorso guidato e tutelato per segnalare un apparecchio o una sala illegale: l'Agenzia, nell'ambito dell'*app*, denominata *gioco sicuro*, ha predisposto una sezione in cui il cittadino può segnalare che una *slot* non è collegata al sistema tecnologico legale, consentendo al personale di ADM di intervenire, magari accompagnato dalle forze di polizia, a tal proposito ricordando che il personale dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli ha la qualifica di polizia giudiziaria ma non ha il porto d'armi; è quindi opportuno che nei controlli venga affiancato dalle forze di polizia.

La sinergia tra le forze che presidiano la legalità del gioco ha dato recentemente i suoi buoni frutti nell'istituzione del Comitato per la prevenzione e la repressione del gioco illegale, la sicurezza del gioco e la tutela dei minori (CoPREGI), uno strumento con il quale l'Agenzia coordina i vertici delle forze di polizia sul territorio per azioni di contrasto all'illegalità, la cui concreta operatività è stata resa possibile mediante la stipulazione del protocollo di regolamentazione, promosso dall'allora capo della Polizia dottor Gabrielli.

Tuttavia, secondo il direttore, un'azione di contrasto mirata, derivante da una più intensa cooperazione istituzionale, è possibile attraverso l'interoperabilità delle banche dati: mentre nel settore del gioco *online* è possibile la perfetta identificazione del giocatore, per quanto concerne l'accesso agli apparecchi da divertimento e alle sale gioco sarebbe necessario avere l'accesso ai documenti d'identità dei giocatori, essendo la

tessera sanitaria insufficiente allo scopo della prevenzione e del controllo (soprattutto dei minori), come del resto si vede innanzi ai distributori automatici di tabacchi, per i quali è appunto richiesta l'introduzione della tessera sanitaria.

« Se si vuole rendere il gioco pubblico regolato e controllato, è chiaro che chi monitora il gioco deve conoscere il giocatore per sapere i tempi di utilizzo e le modalità con cui il giocatore sta interagendo con il gioco. A me verrebbe anche da parlare di elementi connessi ad alcune questioni psicofisiche che sono identificabili da parte di apparecchi o strumenti di gioco evoluti, per conoscere il modo, lo stato – non voglio dire d'animo, perché mi pare troppo – in cui il giocatore sta interagendo con l'apparecchio. Questi strumenti possono essere graduati ad un livello massimo, dove la tecnologia è in grado di intercettare – magari esagero negli esempi – movimenti della pupilla, temperatura, pressione, frequenza del gioco, oppure ad un livello più semplice, come il controllo del documento di riconoscimento e di quanto tempo viene dedicato al gioco, soprattutto se c'è un'eventuale sproporzione rispetto alle fonti di reddito. ⁽¹³⁾

A parere del direttore occorrono poi altri interventi specifici per fornire maggiore trasparenza al settore: ad esempio nel caso del gioco dei residenti all'estero sarebbe opportuna una regolamentazione che potesse istituire una sorta di « arbitraggio operativo » sul territorio della Repubblica; inoltre sarebbe necessaria una decretazione ministeriale sul blocco dei conti, la quale costituirebbe una operatività molto importante, perché consentirebbe una tracciatura e un *enforcement* che bloccherebbe l'operatività del soggetto che illegalmente presta i servizi di gioco sul territorio della Repubblica, togliendogli l'ossigeno dal punto di vista dell'operatività finanziaria. Servirebbero inoltre degli adeguamenti sul prelievo unico erariale (PREU) e sulla definizione di requisiti dei concessionari per rendere maggiormente funzionale il sistema.

3. LA COMPATIBILITÀ TRA LA DISCIPLINA NAZIONALE E L'ORDINAMENTO EUROPEO

Ad oggi non esiste ancora una normativa dell'Unione europea specifica sul gioco d'azzardo. Nel 2013, tuttavia, il Parlamento europeo ha approvato una risoluzione nella quale sancisce la possibilità e la legittimità dei singoli Stati membri di approvare norme a tutela dei giocatori e, nel 2014, lo stesso Parlamento ha pubblicato una raccomandazione nella quale chiede agli Stati membri di monitorare e disciplinare con particolare attenzione il fenomeno del gioco *online*. ⁽¹⁴⁾

⁽¹³⁾ Seguìto dell'audizione del direttore generale dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli – 6^a seduta: giovedì 18 novembre 2021.

⁽¹⁴⁾ Si tratta della *Risoluzione del Parlamento europeo del 10 settembre 2013 sul gioco d'azzardo online nel mercato interno*, pubblicata in *Gazzetta Ufficiale* dell'Unione europea del 9 marzo 2016 e della *Raccomandazione della Commissione del 14 luglio 2014 sui principi per la tutela dei consumatori e degli utenti dei servizi di gioco d'azzardo online e per la prevenzione dell'accesso dei minori ai giochi d'azzardo online*, pubblicata sulla *Gazzetta Ufficiale* dell'Unione europea del 19 luglio 2014.

L'Italia è tra i Paesi UE che ha posto da sempre grande attenzione alla tematica del gioco d'azzardo e, soprattutto, alla tutela e salvaguardia dei cittadini.

Invero, il sistema italiano innanzi descritto, che prevede controlli pubblici molto penetranti sia *ab origine* (nell'ambito del possesso dei requisiti soggettivi ed oggettivi per partecipare alle procedure di evidenza pubblica per l'ottenimento delle concessioni e considerando anche l'obbligo di ottenimento delle autorizzazioni e licenze previste dal TULPS), sia durante la vita del rapporto con gli operatori economici della filiera del gioco, ha introdotto disposizioni che sono state censurate dalla Corte di giustizia dell'Unione europea, in quanto tali clausole si sono rivelate restrittive dell'applicazione dei principi del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) o comunque non rispettose dei canoni di proporzionalità, adeguatezza e non discriminazione che sono i principi individuati dalla stessa Corte affinché possano essere giustificate le restrizioni apposte da uno Stato membro alle libertà stabilite dal Trattato.

La Commissione è stata quindi indotta ad indagare ed approfondire il punto, considerando anche che i contrasti tra Stato italiano e Unione europea, con il relativo carico di contenzioso, sono stati causa del rallentamento delle procedure ad evidenza pubblica, con il seguito del prodursi di grande incertezza sulle regole.

L'avvocato Chiara Sambaldi, co-direttore dell'Osservatorio permanente giochi, legalità e patologie dell'Eurispes, ha illustrato in particolare la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea in relazione alla regolamentazione del gioco italiana,⁽¹⁵⁾ sottolineando come la Corte, attraverso sentenze interpretative, abbia fornito un'interpretazione vincolante delle norme del Trattato a seguito di una questione pregiudiziale posta da un giudice nazionale; allo stesso giudice nazionale la Corte ha poi demandato l'interpretazione del diritto nazionale in modo conforme ai principi europei, come dalla Corte stessa tradotti in relazione ai casi specifici posti alla sua attenzione.

I criteri-guida usati dalla Corte europea sono quelli dell'adeguatezza delle norme rispetto allo scopo perseguito al legislatore nazionale e della proporzionalità delle misure adottate in relazione al temperamento con gli articoli 49 e 56 del TFUE, che riguardano i principi di libertà di stabilimento e di libera prestazione di servizi.

L'articolo 49 precisa che il principio di libertà di stabilimento si applica anche in relazione alle restrizioni relative alle aperture di agenzia, succursali o filiali, da parte dei cittadini di uno Stato membro stabiliti sul territorio di altro Stato membro.

La giurisprudenza in tale settore della Corte di Strasburgo si delinea a partire dalla prima sentenza del 21 ottobre 1999 (Causa n. 67 del 1998) in cui la Corte, in relazione alla riserva statale esercitata tramite il CONI, affermava un principio di carattere generale, vale a dire che tale riserva può essere legittimata in base ai principi europei solo se risulti effettivamente

⁽¹⁵⁾ 15^a seduta: giovedì 28 aprile 2022; 17^a seduta: giovedì 12 maggio 2022

giustificata da obiettivi di politica sociale tendenti a limitare gli effetti nocivi di tale attività e se le restrizioni imposte siano proporzionate agli obiettivi perseguiti.

Con la sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 6 novembre 2003 (causa n. 243 del 2001) la CGUE si è pronunciata anche sulla norma penale che punisce l'esercizio del gioco abusivo, cioè senza licenza (articolo 4 della legge n. 401 del 1989) ed ha sentenziato che tale norma costituisce una restrizione ai principi di libertà di stabilimento e di prestazione dei servizi stabilite dal Trattato, che può essere giustificata solo nella misura in cui vi siano motivi imperativi di interesse generale (come la tutela del consumatore e la prevenzione della frode e dell'eccessiva inclinazione al gioco). Tuttavia tale contemperamento deve essere rispondente ad una logica di coerenza complessiva dell'ordinamento interno (in tal caso si stigmatizzava la pratica della pubblicizzazione del gioco che non era conferente con le eccessive restrizioni nell'accesso degli operatori del gioco stesso).

Con la successiva sentenza del 6 marzo 2007 (cause riunite nn. 388, 359 e 360 del 2004) si è pronunciata la Grande Sezione, la quale, confermando l'orientamento precedente, ha statuito che gli Stati membri sono liberi di fissare gli obiettivi della loro politica in materia di gioco purché le restrizioni siano proporzionate all'obiettivo da perseguire e non eccedano tali limiti. Inoltre la Grande Sezione ha demandato al giudice nazionale il compito di verificare se tali criteri di proporzionalità e adeguatezza siano effettivamente presenti nelle norme interne. Nello specifico la Corte deduceva la illogicità di una normativa che esclude dal settore le società di capitali con azioni quotate nei mercati regolamentati.

Nel 2012 (sentenza del 16 febbraio 2012 nelle cause riunite nn. 72 e 77 del 2010) la Corte dell'Unione europea statuisce che nella previsione degli schemi di convenzione allegati ai bandi di gara le ipotesi di decadenza debbano essere trasparenti, chiare e certe, soprattutto quando implicino effetti negativi molto gravi come la perdita della concessione. In particolare, poi, in tale sentenza era emersa la questione dell'applicazione della clausola di decadenza ai gestori di centri di trasmissione dati collegati a siti telematici di gioco d'azzardo collocati al di fuori del territorio italiano, ovvero la cosiddetta attività transfrontaliera, la quale si collega al problema delle sanzioni penali applicate a chi non esercita il gioco d'azzardo in Italia con le dovute autorizzazioni di pubblica sicurezza; a tale tematica è quindi connesso il problema del rispetto del criterio della proporzionalità – più volte ribadito dalle Corti di Strasburgo – da parte delle predette disposizioni in relazione allo scopo di contrasto dell'infiltrazione criminale nel gioco. Con riguardo a tale ultimo tema la Corte affermava che non è compatibile con il diritto dell'Unione che vengano applicate sanzioni penali per l'esercizio di un'attività organizzata di raccolta scommesse senza concessione o licenza di polizia nei confronti di persone legate ad un operatore che era stato escluso da una gara, ma in violazione del diritto europeo (in tal caso la nuova gara bandita non aveva posto rimedio alla precedente esclusione dell'operatore, ritenuta illegittima dalla Corte).

Sull'attività transfrontaliera la Corte ritorna con la sentenza dell'anno successivo (12 settembre 2013 nelle cause riunite n. 660 del 2011 e n. 8 del 2012) statuendo che non è compatibile con i principi europei una normativa nazionale che impedisca di fatto qualsiasi forma di attività transfrontaliera nel settore del gioco, indipendentemente dalla forma di svolgimento della suddetta attività e, in particolare, nei casi in cui avviene un contatto diretto fra il consumatore e l'operatore ed è possibile un controllo fisico, per finalità di pubblica sicurezza, degli intermediari dell'impresa presenti sul territorio, essendo certamente legittimo che lo Stato voglia sorvegliare l'attività economica che si svolge sul suo territorio.

In seguito tali indicazioni della Corte di giustizia, il supremo consesso della giustizia amministrativa (sentenza del Consiglio di Stato n. 5654 del 27 novembre 2013) ha però ribadito che il rapporto tra il centro di trasmissione dati e la società estera è da inquadrare nella categoria giuridica della « mediazione » (articolo 1754 c.c.) e pertanto il controllo amministrativo e la verifica dei requisiti soggettivi necessari per partecipare alle gare, secondo il quadro normativo italiano, non può che essere riferito al soggetto che abbia l'effettivo potere di organizzare e gestire il flusso delle scommesse; di conseguenza il sistema non lascia spazio a formule diverse dall'effettivo radicamento giuridico del gestore reale nel mercato nazionale delle scommesse.

Infine con la sentenza del 28 gennaio 2016 (causa n. 375 del 2014) la Corte di giustizia si è espressa in particolare su una clausola dello schema di convenzione relativo alla procedura di gara avviata ai sensi del decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 aprile 2012, n. 44, che recepiva la novità introdotta dalla legge di stabilità per il 2011 (la già citata legge 13 dicembre 2010, n. 220), la quale contemplava la cessione non onerosa ovvero la devoluzione della rete infrastrutturale di gestione e raccolta del gioco ad ADM all'atto della scadenza del termine di durata della concessione dietro semplice richiesta in tal senso da parte dell'Agenzia, ovvero senza condizioni e modalità predeterminate e senza corrispettivo. In tal caso la Corte ha censurato tale disposizione, in quanto il rischio di dover cedere l'uso dei beni senza criteri chiari e senza contropartita economica comporterebbe per l'impresa una grande incertezza e l'impossibilità di trarre profitto dal proprio investimento; pertanto la Corte ha posto in dubbio se tale disposizione risulti proporzionata allo scopo perseguito dal legislatore (continuità dell'attività autorizzata).

In conclusione sul punto vi è da dire che le sollecitazioni provenienti dalla CGUE per il giudice nazionale e per il legislatore in relazione all'applicazione dei principi del Trattato dell'Unione europea, pur nel riconoscimento della fondatezza dei principi di ordine pubblico e di prevenzione dei reati che sono alla base dei principi interni, hanno finito coll'ingessare una serie di procedure ad evidenza pubblica e con l'alimentare il meccanismo delle proroghe che, esso stesso, è dannoso per il principio della libera concorrenza e crea incertezza sul domani per gli operatori che vogliono effettuare investimenti nel settore, nonché, a cascata, per i lavoratori impiegati.

4. UN SISTEMA REGOLATORIO MULTILIVELLO: NORMATIVA STATALE, REGIONALE E COMUNALE

4.1. La eterogeneità tra la normativa dello Stato, delle regioni e dei comuni

La complessità delle norme che regolano il settore del gioco in Italia è acuita dalla diversità delle regolamentazioni locali (di regioni e comuni in particolare).

Invero, se le materie dell'ordine pubblico e della sicurezza pubblica sono di competenza legislativa degli organi dello Stato centrale, ai sensi dell'articolo 117, comma 2, lettera *h*) della Costituzione, lo stesso articolo 117, al comma 3, assegna le materie della tutela della salute e del governo del territorio alla potestà legislativa concorrente di Stato e regioni, precisando che, nelle materie di legislazione concorrente, spetta alle regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato.

Sul punto si è espressa più volte la Corte costituzionale, affermando che nella competenza esclusiva statale rientra la disciplina dei giochi d'azzardo e degli apparecchi di gioco, considerati i caratteri comuni dei giochi – aleatorietà e possibilità di vincite in denaro – e la conseguente forte capacità di attrazione e concentrazione di utenti nonché probabilità altrettanto elevata di usi illegali degli apparecchi impiegati. Rispetto alle finalità di tutela dell'interesse pubblico ad una regolare e civile convivenza perseguite dal legislatore statale, il luogo o il locale in cui si sono realizzati certi comportamenti (installazione ed uso di apparecchi da gioco) è solo un elemento fattuale che non altera la competenza statale. Tuttavia, allo stesso tempo, il giudice costituzionale ha ammesso anche la competenza regionale concorrente, in quanto le disposizioni regionali portate all'attenzione della Corte perseguono, in via preminente, finalità di carattere socio-sanitario, rientranti nella materia di legislazione concorrente di « tutela della salute », nella quale la regione può legiferare nel rispetto dei principi fondamentali della legislazione statale.⁽¹⁶⁾

Quasi tutte le regioni italiane hanno emanato leggi in materia di prevenzione e contrasto al gioco d'azzardo patologico, con la finalità di ridurre, quanto più è possibile, la diffusione. A tal proposito molte legislazioni regionali e provinciali prevedono che tra i locali ove sono ubicate le sale da gioco e determinati luoghi di aggregazione o di permanenza di fasce vulnerabili della popolazione deve intercorrere una distanza minima, che può variare da regione a regione (c.d. distanziometro; si veda il paragrafo successivo).

Per porre rimedio alle crescenti diversità sul territorio nazionale circa la regolamentazione del gioco sul territorio si è cercato l'intesa in Conferenza unificata. Invero, l'articolo 1, comma 936, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (legge di stabilità per l'anno 2016) stabiliva che in sede di

⁽¹⁶⁾ Tra le ultime sentenze, Corte costituzionale, 27 febbraio 2019, n. 27; 11 maggio 2017, n. 108; 18 luglio 2014, n. 220; 10 novembre 2011, n. 300; 26 febbraio 2010, n. 72.

Conferenza unificata fossero definite le caratteristiche dei punti vendita ove si raccoglie il gioco pubblico nonché i criteri per la loro distribuzione territoriale, al fine di garantire migliori livelli di sicurezza per la tutela della salute, dell'ordine pubblico e della pubblica fede dei giocatori e di prevenire il rischio di accesso ai minori di età. Prevedeva inoltre che le intese raggiunte in sede di Conferenza unificata fossero recepite con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, sentite le Commissioni parlamentari competenti.

Tale intesa è stata faticosamente raggiunta il 7 settembre 2017 sul documento presentato dal Governo che definiva le caratteristiche dei punti di raccolta del gioco pubblico e i criteri per la loro distribuzione e concentrazione territoriale. Oltre alla graduale riduzione degli apparecchi AWP (*Amusement with prizes*), secondo le modalità previste dall'articolo 6-bis del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50, convertito con modificazioni, dalla legge 21 giugno 2017, n. 96), l'intesa prevedeva il dimezzamento entro tre anni dei punti vendita del gioco pubblico (stimati in circa 100.000). I punti vendita in cui avrebbero potuto essere presenti le AWP (*slot*) erano previsti in un numero massimo di 18.000 sale e punti gioco certificati (10.000 agenzie o negozi con attività prevalente il gioco pubblico; 5.000 *corner*; 3.000 sale *videolottery* VLT o Bingo) e di un massimo di 35.000 esercizi certificati per la vendita di gioco pubblico (bar, tabacchi). Si prevedeva inoltre: di definire un sistema di regole relative alla distribuzione territoriale e temporale dei punti gioco; di innalzare il livello qualitativo dei punti gioco e dell'offerta attraverso nuove regole di concessione certificata delle licenze di vendita del gioco; di migliorare il sistema dei controlli; di accentuare l'azione preventiva e di contrasto al gioco d'azzardo patologico; di completare l'intervento normativo e di modernizzazione del settore dei giochi ed infine di assicurare un costante monitoraggio della riforma.

L'intesa – come sopra indicato – avrebbe dovuto essere recepita con decreto ministeriale, che non è stato emanato. Ciò ha portato ad un quadro di incertezza circa il valore vincolante dell'accordo in Conferenza, tanto che la stessa giurisprudenza ha espresso posizioni contrastanti, da un lato negando ogni effetto vincolante,⁽¹⁷⁾ dall'altro affermando che la mancata adozione del previsto decreto di recepimento non priverebbe l'intesa di qualsivoglia rilievo, e ciò in ragione del carattere condiviso del relativo contenuto, adottato, come visto, allo scopo di dettare una disciplina uniforme ed omogenea sul territorio nazionale.⁽¹⁸⁾

In ogni caso la legge 27 dicembre 2017, n. 205, (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020), all'articolo 1, comma 1049, ha stabilito che (al fine di poter bandire le gare per il rinnovo delle concessioni) le regioni adeguino le proprie leggi in materia di dislocazione dei punti vendita del gioco

⁽¹⁷⁾ TAR Lazio, Roma, sez. II, 18 dicembre 2018, n. 12322; TAR Veneto, Venezia, sez. III, 18 aprile 2018, n. 417.

⁽¹⁸⁾ TAR Lazio, Roma, sez. II bis, 5 febbraio 2019, n. 1460.

pubblico all'intesa sancita in sede di Conferenza unificata in data 7 settembre 2017.

Attualmente, l'eterogeneità delle regolamentazioni non favorisce un quadro di chiarezza in relazione alla regolamentazione del gioco, anche se alcune leggi regionali tendono a assomigliarsi.

Tra le ultime si registra la legge della regione Campania del 2 marzo 2020, n. 2, che è finalizzata a prevenire e contrastare le forme di dipendenza dal gioco con vincite in denaro anche in relazione al governo del territorio. La regione demanda agli enti locali la realizzazione concreta degli obiettivi di tutela predetti. Ed invero ciò è in linea con altre leggi regionali che, da un lato hanno disciplinato pedissequamente ogni previsione specifica, dall'altro hanno lasciato libertà di determinazione e di intervento ai comuni sotto alcuni profili.

Secondo la giurisprudenza amministrativa devono essere considerate legittime le discipline regionali e delle province autonome che pongono limiti alla collocazione nel territorio delle sale da gioco e delle apparecchiature per giochi leciti, in quanto dichiaratamente finalizzate a tutelare soggetti ritenuti maggiormente vulnerabili, o per la giovane età o perché bisognosi di cure di tipo sanitario o socio-assistenziale (Consiglio di Stato, sez. VI, 11 marzo 2019, n. 1618).

È anche capitato che, ad esempio, Liguria ed Abruzzo, abbiano vietato le aperture di nuovi punti gioco in un raggio di 300 metri da luoghi sensibili; Toscana, Lombardia e Friuli Venezia Giulia e Lazio, abbiano fissato un limite più alto di almeno 500 metri; l'Emilia Romagna abbia demandato, invece, la decisione ai comuni.

Alcune regioni (es. Lazio, Liguria, Piemonte, Puglia, Toscana e Campania), hanno anche istituito un apposito *Osservatorio per il gioco d'azzardo* per il controllo, il contenimento e la promozione di *best practices* strumentali alla diffusione del gioco « sano ».

La legge più completa in materia è quella della regione Lombardia, che ha anche individuato le competenze regionali dirette ad approvare un programma per il contrasto e la prevenzione del gioco d'azzardo, istituire uno specifico numero verde regionale per le segnalazioni e le richieste di aiuto, assicurare il monitoraggio dei fenomeni di dipendenza, anche collaborando e sostenendo le associazioni e gli osservatori nazionali, etc.

Molto discutere ha fatto la nuova legge regionale del Piemonte (legge regionale del 15 luglio 2021, n. 19), che ha abrogato la precedente legge n. 9 del 2016 ed ha introdotto disposizioni meno restrittive sia in termini di retroattività delle norme per gli esercizi commerciali, sia in relazione al « distanziometro » (distanze diminuite per i comuni con oltre 5.000 abitanti)

Con modalità molto diverse, anche le Amministrazioni comunali hanno contribuito a regolamentare la materia al fine di contrastare la diffusione sul territorio delle sale da gioco e dei fenomeni delle « ludopatie », spesso attuando specificamente le disposizioni regionali, in particolare in materia di individuazione della distanza minima delle sale da gioco dai c.d. luoghi sensibili, in materia di indicazione degli orari di apertura delle sale da gioco, e in materia di vigilanza. In generale i Consigli comunali delineano gli indirizzi di carattere generale in tema di orari di apertura e chiusura delle

sale da gioco e in qualche modo vincolano l'apertura delle stesse qualora vengano a rischio la sicurezza urbana, la viabilità, etc.

Dato l'ampio margine di discrezionalità lasciato alle Amministrazioni comunali è possibile trovare nel Paese regolamenti molto diversi tra loro. Ad esempio il regolamento del comune di Genova (approvato con deliberazione del Consiglio comunale n. 21 del 30 aprile 2013), prevede che tra i luoghi sensibili vi siano anche le « attrezzature balneari e le spiagge » nonché « i giardini, parchi e spazi pubblici attrezzati e altri spazi verdi pubblici attrezzati ».

Tale situazione ha generato un rilevante contenzioso innanzi ai Tribunali amministrativi, che a loro volta hanno prodotto contrastanti decisioni. Negli ultimi anni va evidenziata una giurisprudenza in materia, sia dei TAR che del Consiglio di Stato, che ha legittimato gli interventi dei comuni in questo particolare settore, sia in quanto i comuni attuano competenze ad essi delegate dalle regioni, sia in quanto i limiti alla iniziativa privata in tal caso sono giustificati dalle ragioni imperative di interesse generale con ricadute sociali di rilevante impatto, come la necessità di dissuadere i cittadini dal perpetrare condotte di dipendenza dal gioco, con ciò richiamando anche le più recenti pronunce della Corte costituzionale, che ha « salvato » le normative regionali e locali in materia (si rinvia alle considerazioni *supra*).

L'aspetto delle normative locali in tema di « distanziometro » e di compressione oraria dei volumi di gioco è stato analizzato dall'Istituto Eurispes, in particolare dall'Osservatorio permanente Giochi, legalità e patologie, del quale è stato audito il Presidente del Comitato scientifico, nonché procuratore della Repubblica di Brindisi, dott. Antonio De Donno ⁽¹⁹⁾, il quale ha evidenziato, in relazione al distanziamento dei punti di gioco dal centro cittadino, come sia stato studiato che il giocatore problematico, a differenza di quello sociale, preferisce giocare in luoghi lontani dalla propria abitazione e dal luogo di lavoro, dove non è agevolmente riconosciuto perché proprio quello è il suo obiettivo principale ed è pertanto disponibile a raggiungere luoghi di gioco anche particolarmente distanti, mentre il giocatore sociale generalmente non è disponibile a spostarsi molto dal luogo di residenza.

Inoltre, la compressione oraria dei volumi di gioco può risultare persino controproducente nella misura in cui potrebbe indurre un giocatore compulsivo ad una maggiore frenesia di gioco, aumentando le giocate nel più ristretto spazio di tempo consentito dalla normativa. Quindi può generare un aumento della pulsione al gioco.

Il dottor Alberto Baldazzi – vice direttore dell'Istituto Eurispes ⁽²⁰⁾ – ha inoltre sottolineato come l'Istituto, fin dal settembre 2017, ha valutato positivamente la firma dell'intesa Stato-regioni e autonomie locali, potenziale base di partenza per il riordino del settore, dovendo però subito dopo constatare la sua mancata applicazione. Mentre infatti ciò su cui si era impegnato il Governo – riduzione del numero di apparecchi di gioco, diminuzione dei punti di offerta – è stato in parte effettivamente realizzato,

(19) 14^a seduta: giovedì 21 aprile 2022; 15^a seduta: giovedì 28 aprile 2022.

(20) 15^a seduta: giovedì 28 aprile 2022.

L'impegno delle regioni e delle autonomie locali ad uniformarsi ai contenuti dell'intesa è rimasto a lungo disatteso, dando vita a quello che è stato definito il « federalismo del gioco », che ha minato la tenuta stessa complessiva dell'offerta e creato disparità territoriali in un settore in cui dovrebbe operare la riserva dello Stato. Sono stati infatti mantenuti avanzati strumenti ipoteticamente finalizzati alla riduzione del rischio di « azzardopatie », che però non hanno manifestato efficacia, rischiando al contrario di contribuire involontariamente all'ampliamento dell'area del gioco illegale. Per ciò che attiene il cosiddetto distanziometro, le ricerche dell'Osservatorio hanno riscontrato la sua inefficacia e contraddittorietà, in quanto, come già riferito dal procuratore De Donno, la distanza dell'offerta di gioco dai luoghi di lavoro e di residenza del giocatore potenzialmente o realmente problematico, che è quello che preoccupa maggiormente, più che ostativo risulta un fattore elettivo, perché si privilegia la riservatezza e l'anonimato quando si ha a che fare con la consapevolezza del proprio problema psicologico. Tale posizione espressa dall'Eurispes sarebbe stata confermata dallo studio realizzato dall'Istituto superiore della sanità (vedi capitolo 8). Per quel che riguarda la compressione degli orari dell'offerta, l'Istituto ha segnalato il rischio che nelle fasce consentite, molto spesso solo quelle serali, ad una minore presenza del giocatore sociale si contrapponga l'aumento di quella del giocatore problematico, una sorta di area *off limits* dunque, di ghetto. Si è quindi parlato di ghetto sia relativamente al distanziometro, con l'espulsione del gioco dalle aree urbane delle periferie ma anche per quello che riguarda le fasce orarie dell'offerta del gioco. Comunque il combinato disposto dei due strumenti, che è stato avanzato in fotocopia da molte legislazioni regionali a cavallo della prima metà del decennio 2010-2020, quando è divenuto operativo ha prodotto una forte compressione dell'offerta legale, o ha rischiato di produrre una forte compressione dell'offerta di gioco legale e una tendenziale sua espulsione. L'Eurispes ha realizzato la mappatura di alcune aree urbane: Lecce, Torino e Roma, sulla base di quello che le regolamentazioni regionali prevedevano al momento dell'entrata in vigore complessiva dei testi. Da queste mappe – secondo quanto riferito dal vice direttore, sarebbe risultata la pratica impossibilità di permanenza dell'offerta del gioco legale, in caso di applicazione puntuale dei distanziometri stabiliti dalle diverse regioni. Ad esempio, nel comune di Roma, l'incastro tra il distanziometro regionale e quello comunale prevedeva, rispetto alla mappatura dell'Eurispes, la possibilità di installare punti di offerta di gioco legale esclusivamente nella pineta di Castel Porziano. Di questa contraddizione le stesse amministrazioni regionali hanno acquisito consapevolezza, e invero, all'avvicinarsi del momento in cui questi strumenti sarebbero dovuti entrare in vigore, tali scadenze sono state rinviate in moltissime amministrazioni regionali.

Infine, valutando sulla base del registro Ries, tenuto dall'Agenzia delle dogane e dei monopoli (ADM), i numeri attuali dei luoghi dei punti di offerta di gioco, il vice direttore riferisce che si è giunti ai numeri che l'intesa in Conferenza unificata prospettava per il 2019, ma ciò, a giudizio dell'Eurispes, se vale per la quantità di punti gioco, non vale invece per la qualità, perché nell'intesa era presente una volontà di rinnovamento cul-

turale dell'offerta di gioco, che tendeva alla riqualificazione dei punti di offerta del gioco legale. A parere dell'Istituto su tale tema bisogna ancora fortemente intervenire.

4.2. In particolare, il « distanziometro »

Il distanziometro può definirsi, usando le parole della Corte costituzionale, come una misura di « prevenzione logistica » della dipendenza da gioco d'azzardo (cosiddetto « gioco d'azzardo patologico » o « ludopatia ») che, dopo essere stata sperimentata a livello locale tramite regolamenti e ordinanze di autorità comunali, è stata adottata negli ultimi anni a livello legislativo da larga parte delle regioni. Si tratta della previsione di distanze minime delle sale da gioco rispetto a luoghi cosiddetti « sensibili »: frequentati, cioè, da categorie di soggetti che si presumono particolarmente vulnerabili di fronte alla tentazione del gioco d'azzardo (Corte costituzionale, 11 maggio 2017, n. 108).

I « luoghi sensibili », rispetto ai quali deve essere rispettata una distanza minima, sono ad esempio le scuole, i centri di formazione, i luoghi di culto, gli impianti sportivi, gli ospedali, le strutture operanti in ambito sanitario o sociosanitario, i luoghi di aggregazione giovanile, gli istituti di credito, gli esercizi di compravendita di oggetti preziosi ed altri.

Delle distanze dai luoghi sensibili si parla anzitutto nell'articolo 7, comma 10, del cd. decreto Balduzzi (decreto-legge 13 settembre 2012, n. 158, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 novembre 2012, n. 189) che affidava all'Agenzia delle dogane e dei monopoli il compito di ripianificare la dislocazione territoriale dei punti gioco, per le future gare di concessione, sulla base dei luoghi così come definiti con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro della salute, previa intesa sancita in sede di Conferenza unificata.

Successivamente, l'articolo 14 della legge 11 marzo 2014, n. 23, conferiva al Governo la delega legislativa per il riordino in un codice delle disposizioni vigenti in materia di giochi pubblici, prevedendo, tra i criteri di delega, la fissazione « di parametri di distanza dai luoghi sensibili validi per l'intero territorio nazionale ». La delega però non fu esercitata nei termini.

La legge di stabilità per l'anno 2016 (articolo 1, comma 936, della legge 28 dicembre 2015, n. 208) ha stabilito che in sede di Conferenza unificata fossero definiti i criteri per la distribuzione territoriale dei punti gioco. L'intesa è stata raggiunta il 7 settembre 2017; tuttavia, come già esposto, non è seguito il decreto del Ministro dell'economia di attuazione, previsto dalla stessa legge di stabilità 2016.

La giurisprudenza della Corte costituzionale e del giudice amministrativo ha individuato lo spazio di intervento del legislatore regionale – pur nell'assenza delle norme esecutive nazionali ma nel rispetto dei principi fondamentali desumibili dalla legislazione statale – nella possibilità di individuare sia distanze minime da rispettare, sia ulteriori spazi collettivi,

espressione di analoghe esigenze di tutela, rispetto a quelle già insite nelle strutture di aggregazione indicate dal legislatore nazionale.⁽²¹⁾

Va rilevato che, secondo il Consiglio di Stato, il metodo del distanziometro rappresenta, a tutt'oggi, uno degli strumenti principali cui è affidata la tutela di fasce della popolazione particolarmente esposte al rischio di dipendenza da gioco (Consiglio di Stato, sez. III, 19 dicembre 2019, n. 8563).

I profili di criticità sottesi alla misura in esame sono strettamente connessi al pericolo che, pur a fronte di un'attività ammessa, lecita e disciplinata dalla normativa statale, l'ente locale adotti provvedimenti che finiscano per inibire completamente il suo esercizio (fenomeno c.d. espulsivo) in violazione dell'articolo 41 della Costituzione sul diritto di iniziativa economica.

Tanto più che la circolare del Ministero dell'Interno del 19 marzo 2018, n. 557, ha chiarito che la Questura in sede di rilascio della licenza ex articolo 88 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza (TULPS) debba tenere conto anche della disciplina regionale e locale in tema di distanze minime da luoghi qualificati come « sensibili », e che anche il Consiglio di Stato (sez. III, 27 luglio 2018, n. 4604) abbia sottolineato come il Questore sia tenuto, per il rilascio dell'autorizzazione, a verificare la sussistenza non soltanto dei requisiti stabiliti dalla legislazione di polizia ma anche di quelli previsti dalle ulteriori fonti normative e ordinamentali, tra le quali assume una specifica valenza proprio la legislazione regionale in materia di rispetto delle distanze minime dai luoghi sensibili.

Inoltre il fenomeno c.d. espulsivo va apprezzato con riguardo non solo alla distanza ma anche al numero e alla tipologia di luoghi sensibili individuati, tenuto conto della natura non tassativa dell'elencazione contenuta nell'articolo 7, comma 10, del decreto Balduzzi.

La Corte costituzionale ha ritenuto infatti non irragionevoli le scelte regionali di *ampliare* il numero dei luoghi sensibili, includendovi persino luoghi adibiti ad « attività operative nei confronti del pubblico » che « si configurano altresì come luoghi di aggregazione, in cui possono transitare soggetti in difficoltà » (così considerando legittima anche l'inclusione delle caserme; vedi Corte costituzionale, 27 febbraio 2019, n. 27).

Infine, la previsione normativa di apposite distanze minime da rispettare – nei termini innanzi esposti – impone di avere regole certe quanto modalità da seguire per effettuare il relativo calcolo. In molte regioni tale distanza oscilla fra i 300 e i 500 metri e, per il metodo di calcolo, si fa solitamente riferimento al più breve tragitto pedonale avuto riguardo all'articolo 190 del codice della strada di cui al decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285; ma anche sulle modalità di calcolo concrete è sorto contenzioso davanti al giudice amministrativo.⁽²²⁾

⁽²¹⁾ Consiglio di Stato, sezione III, 10 febbraio 2016, n. 579; Consiglio di Stato, sezione V, 1° agosto 2015, n. 3778; Consiglio di Stato, sezione V, 23 ottobre 2014, n. 5251; Corte costituzionale 11 maggio 2017, n. 108, Corte costituzionale, 27 febbraio 2019, n. 27.

⁽²²⁾ Ad esempio si confronti: Consiglio di Stato, sezione III, 28 settembre 2015, n. 4535; TAR Toscana, Firenze, sezione III, 23 ottobre 2017, n. 1268; TAR Toscana, Firenze, sezione II, 8 luglio 2015, n. 1015; TAR Sardegna, sezione I, 24 maggio 2004, n. 619; TAR Campania,

4.3. *L'audizione dei rappresentanti delle autonomie territoriali*

La Commissione ha ritenuto importante ascoltare le voci delle associazioni che rappresentano le autonomie territoriali in relazione alle regolamentazioni locali sul gioco e con riferimento al predetto documento approvato in Conferenza unificata il 7 settembre 2017.

In rappresentanza dell'Associazione nazionale comuni italiani (ANCI) è stata audita l'ingegner Simona Neri, sindaca di Laterina Pergine Valdarno nonché membro, per l'ANCI, dell'Osservatorio per il contrasto della diffusione del gioco d'azzardo e il fenomeno della dipendenza grave del Ministero della salute⁽²³⁾, delegata per l'audizione dal presidente Decaro.

La sindaca ha evidenziato che i problemi collegati al gioco sono molto sentiti dalle comunità locali e dalle amministrazioni che le rappresentano, i comuni, che devono gestire gli impatti sociali dovuti alle dipendenze ma anche quelli più prettamente legati all'ordine pubblico: ad esempio, i fenomeni di concentrazione delle sale gioco in alcuni quartieri o zone delle città o paesi. In particolare, i comuni sono interessati relativamente a tre aspetti, che in realtà sono strettamente correlati: la pianificazione in merito alla dislocazione e all'esercizio dei punti fisici dove è possibile accedere all'offerta di gioco pubblico; il controllo sul rispetto delle previsioni regolamentari e del contrasto all'esercizio illegale del gioco – di cui sono responsabili anche gli organi delle nostre polizie municipali – e quello dell'intervento di supporto e presa in carico tramite i servizi sociali dei soggetti affetti dai disturbi legati al gioco d'azzardo e quindi alla patologia. Questi sono ambiti di intervento molto molto rilevanti e rendono immediatamente evidente come il ruolo dei comuni sul tema vada adeguatamente valorizzato e, soprattutto, inserito in una cornice normativa che sia stabile e uniforme, tale da consentire agli enti di operare all'interno di un quadro nazionale favorevole a produrre regolamentazioni locali e programmazioni di attività di medio e lungo periodo. L'ANCI tiene a sottolineare che, in assenza di una legge quadro nazionale, i comuni e le regioni si sono sentiti responsabili di gestire gli aspetti legati al territorio, e tutto questo ha generato una eccessiva frammentazione, per cui è difficile operare sia per la regolamentazione comunale, sia per l'attività imprenditoriale, che si trova a fronteggiare regole diverse a seconda della posizione geografica di intervento. Quindi l'ANCI sottolinea la necessità di avere una legge di riforma del settore, che era già prevista all'interno dell'intesa in Conferenza unificata del 2017, la quale era largamente condivisa dagli attori istituzionali a suo tempo coinvolti. La sindaca espone che, in attesa di questa ridefinizione del quadro generale, negli ultimi anni i comuni hanno continuato ad operare, intensificando un'azione sia di pianificazione che di controllo sulla dislocazione degli apparecchi, in linea con i criteri generali definiti nell'accordo della Conferenza unificata e nei limiti imposti dalla legge. Tutto

Napoli, sezione IV, 12 agosto 1995, n. 521. Più di recente la giurisprudenza ha evidenziato la necessità di evitare interpretazioni rigidamente formalistiche preferendo una lettura più elastica della norma in modo da adattarla alle peculiarità del caso concreto (TAR Campania, Napoli, sezione III, 8 gennaio 2019, n. 80, resa in tema di distanze tra rivendite di generi di monopolio).

⁽²³⁾ 19^a seduta: giovedì 16 giugno 2022.

questo nel perseguimento dell'obiettivo di delimitare l'offerta da un lato, ma soprattutto di contrastare gli effetti del gioco d'azzardo patologico.

In conclusione l'ANCI ritiene necessario un testo unico che consenta di affrontare in modo adeguato il tema della prevenzione dall'azzardo patologico, di contrastare il gioco minorile e, ancora di più, contrastare l'illegalità e rivedere anche il sistema sanzionatorio, ovviamente salvaguardando tutta la filiera del gioco legale. Tale testo dovrebbe essere largamente condiviso, allo scopo di superare la frammentazione esistente tra le regioni e pervenire anche a disposizioni più chiare e omogenee, che possano rendere meno difficile il compito dei comuni e dei sindaci. Per l'ANCI appare quindi positiva la previsione di forme vincolanti di partecipazione dei comuni sia al procedimento di autorizzazione che di pianificazione, che tenga conto di alcuni parametri – come la distanza dai luoghi sensibili della dislocazione locale di sale gioco e di punti vendita – validi per l'intero territorio nazionale. Ciò andrebbe operato all'interno di una razionalizzazione territoriale che individui alcuni criteri, come il limite massimo degli apparecchi presenti in ogni esercizio, la separazione degli spazi-gioco da quelli deputati ad altre attività (quali ad esempio la somministrazione di cibo e bevande) e le fasce orarie di gioco definite a livello nazionale (con possibilità di integrazione da parte della regolamentazione comunale per i dettagli legati alle specificità locali).

Per quanto concerne l'armonizzazione tra le regolamentazioni della regione e quelle locali, la Sindaca porta ad esempio la propria regione di appartenenza, la Toscana, ove c'è un modello integrato molto forte che potrebbe essere anche codificato e proposto a tutti gli altri ambiti regionali.

La Sindaca ha sottolineato anche l'importanza dell'Osservatorio di contrasto al gioco patologico presso il Ministero della salute che è un luogo decisionale e di confronto istituzionale molto importante e che tra i propri compiti ha appunto quello di definire anche le linee di indirizzo e di approvare tutti i piani regionali di contrasto al gioco che vengono poi finanziati dal fondo « GAP ». Un altro punto importante per effettuare una regolamentazione locale adeguata è quella della disponibilità per i comuni dei dati sulla localizzazione e sulla quantità dei punti gioco. A tal fine la Sindaca valorizza l'importanza e la funzionalità dell'applicativo *web* di nome S.M.A.R.T., che è stato messo a disposizione da ADM e che può essere visto come una sorta di sistema di monitoraggio dell'analisi dell'offerta territoriale (prevista anch'essa dall'intesa del 2017 in Conferenza unificata) che fornisce degli aggiornamenti anche sul volume di denaro raccolto dagli apparecchi presenti sul territorio amministrato. Anche questo appare uno strumento molto importante, che è stato promosso dall'ANCI e che andrebbe ulteriormente potenziato per riuscire ad avere un quadro ancora più completo, con dati integrati, rispetto a tutte le diverse forme di gioco pubblico disponibili sui territori.

Per quanto concerne il tema delle risorse bisogna – ad avviso dell'ANCI – superare la logica dell'invarianza del gettito, perché con tale logica le azioni di contrasto e di riduzione del fenomeno della patologia rischiano davvero di risultare insufficienti rispetto al reale bisogno. Inoltre secondo l'ANCI sarebbe necessario anche garantire una compartecipazione

dei comuni ad una parte delle entrate derivanti dal gioco legale, ma soprattutto dalle azioni di contrasto del gioco illegale, da utilizzare anche per i controlli diretti sul territorio, che sono a carico delle polizie municipali, ma anche ovviamente per sostenere delle campagne « anti-patologia ». Ed è auspicabile che possa aumentare anche la dotazione annuale del fondo « GAP », prevedendo anche dei meccanismi di attuazione in capo alle regioni con coinvolgimento più stringente dei comuni nell'ottica dell'intervento integrato sociosanitario.

La Sindaca informa inoltre dell'esistenza di un Tavolo ANCI nazionale sulle problematiche del gioco, di cui fanno parte tutte le ANCI regionali, con i loro referenti amministratori, che si riunisce periodicamente, affronta vari aspetti sia di regolamentazione che di intervento sociale e di prevenzione. Tra le proposte in discussione vi è quella di favorire azioni più incisive di prevenzione del disturbo da gioco d'azzardo, ad esempio prevedendo che ogni giocatore possa accedere al gioco – gioco « fisico » o gioco *online* – per un totale di monte ore personale, magari legato al proprio codice fiscale o al proprio documento di identità o alla tessera sanitaria, come si sta già sperimentando in alcune realtà europee, oppure legato al riconoscimento biometrico, tale che una volta raggiunto il monte ore si possa bloccare direttamente il gioco, sia alla macchinetta sia da remoto. E andrebbe considerato anche il settore dei videogiochi, perché è un settore in forte espansione proprio tra i giovani e i giovanissimi. C'è un filone che si chiama *gaming* che è il settore dei videogiochi, il quale sviluppa al proprio interno dei meccanismi di compravendita, magari per superare i livelli o per accedere a fasi successive, che si configura come una vendita di gioco vero e proprio e che miete tantissime vittime tra i giovani, soprattutto dopo la pandemia, in cui il disagio giovanile sicuramente è stato portato a delle conseguenze estreme. Molti di questi videogiochi sono anche gratuiti o presentano delle combinazioni di soldi veri e di probabilità, quindi l'ANCI auspica che nel riordino della materia si possano introdurre delle norme specifiche per regolamentare queste tipologie di giochi che colpiscono un *target* specifico di popolazione minorenni. Infine un aspetto evidenziato dall'ANCI è l'importanza della formazione sia per i dipendenti degli enti, sia per la polizia locale che per gli imprenditori e dipendenti della filiera del gioco. Anche in questo campo, l'ANCI propende per l'opportunità di una normativa all'interno di una legge quadro nazionale.

Si è ritenuto opportuno sentire sul tema anche la voce della Conferenza delle regioni e delle province autonome, nella persona del dottor Luca Coletto, assessore alla Salute e politiche sociali della regione Umbria nonché membro della Conferenza⁽²⁴⁾, delegato dal presidente Fedriga per relazionare sullo stato di attuazione dell'accordo in Conferenza unificata del 7 settembre 2017 in relazione alle regolamentazioni regionali.

L'assessore ha focalizzato l'attenzione su alcuni punti toccati dall'intesa in Conferenza unificata. In particolare, con riferimento al monitoraggio sul territorio, ha sottolineato come sia stato imposto dalle regioni la preparazione e la formazione del personale delle sale-gioco, in maniera tale che vi sia un

⁽²⁴⁾ 21^a seduta: giovedì 7 luglio 2022.

ulteriore controllo nonché che vi siano specifici avvertimenti sui possibili rischi a cui si va incontro. In alcuni casi i comuni hanno eseguito tali disposizioni. Inoltre quando si parla di distanze dai luoghi sensibili vengono considerate soltanto le sale *slot*, mentre le *slot* si trovano anche all'interno delle tabaccherie e di tanti negozi, e gli stessi gestori di tali negozi affermano che gli introiti sono piuttosto importanti in quanto permettono – soprattutto in periodi di crisi come l'attuale – di avere un sostegno importante per le attività commerciali. L'assessore propone quindi di tener conto anche di tali punti vendita, che hanno piccoli punti *slot*, fra i luoghi rilevanti per il distanziamento.

Un'altro tema che l'assessore sottolinea come importante è quello del gioco *online*, che è un problema che nell'intesa della conferenza del 2017 non è segnalato. Tale tema si interseca tanto con i mancati incassi per lo Stato, se le sedi di attività delle società sono poste all'estero, quanto con il tema della difficoltà di individuare e monitorare i giocatori patologici.

Un altro elemento problematico sottolineato dall'assessore Coletto è che le somme incassate dallo Stato non riescano a coprire i costi per la riabilitazione dei giocatori patologici. Quindi propone che vada riparametrato l'incasso dei diritti rispetto ai costi sanitari per curare i giocatori con problemi di dipendenza ed inoltre sarebbe importante costituire un fondo destinato a chi ha perso tutto con il gioco patologico.

Infine la Conferenza delle regioni propone di attivare programmi di monitoraggio dei cittadini con problemi di dipendenza dal gioco, con l'ausilio dell'identificazione mediante tessera sanitaria o mediante appositi *software* che potrebbero essere attivati allo scopo. L'accesso costante ai dati viene visto dalla Conferenza come uno strumento importante per comprendere l'evoluzione del gioco d'azzardo e per fondare una efficace attività di programmazione.

4.4. Il documento della Conferenza delle regioni e delle province autonome

La Conferenza delle regioni ha inoltre prodotto per la Commissione un documento di indagine conoscitiva del 6 luglio 2022 sullo stato di attuazione dell'intesa tra Governo, regioni ed enti locali che costituisce un notevole sforzo di analisi dello stato di attuazione dell'accordo in Conferenza Unificata del 7 settembre 2017 e un ottimo quadro sinottico della legislazione regionale.

In tale documento si svolge un'analisi della legislazione regionale in materia di distribuzione territoriale e temporale dei punti gioco ed in materia di innalzamento del livello qualitativo dei punti di gioco e dell'offerta (sulle distanze e sulla collocazione dei punti gioco si rinvia ai paragrafi precedenti).

Inoltre viene segnalato l'obbligo, presente in molte leggi regionali, che grava in capo ai titolari e al personale operante nei locali con offerta di gioco, di partecipare a corsi di formazione e di aggiornamento, riguardanti principalmente la dipendenza da gioco d'azzardo, il suo riconoscimento – anche attraverso la predisposizione di test di verifica – e i servizi di assistenza e soste-

gno presenti sul territorio nonché la normativa esistente in materia di gioco d'azzardo lecito, così come accennato anche dall'assessore Coletto nell'audizione.

L'accesso selettivo ai locali con attività di gioco d'azzardo è un tema presente in numerose disposizioni, con particolare riferimento al divieto e, quindi, al controllo dell'accesso e della fruizione del gioco da parte dei minori di 18 anni; in alcuni casi, è inoltre specificata l'opportunità di introdurre idonee soluzioni tecniche per il loro riconoscimento e blocco. Disciplinati in misura minore sono gli altri strumenti per il controllo degli accessi e del grado di consumo di gioco, quali la collocazione degli apparecchi in un luogo visibile al personale operante nel locale, l'installazione di sistemi di videosorveglianza e i dispositivi che consentono di definire un limite massimo di importo da giocare e di tempo di fruizione del gioco.

Inoltre, il rispetto dei vincoli architettonici, dimensionali e strutturali degli esercizi con gioco d'azzardo lecito è trattato all'interno di diverse normative, nello specifico negli articoli dedicati alle competenze dei comuni, con la finalità di contenimento dell'offerta presente sul territorio. Il livello di dettaglio di tali disposizioni è piuttosto variabile, risentendo anche del grado di attualità della legge stessa. Di fatto, in alcuni casi è citato solo il rimando alla titolarità dell'Ente locale in questo campo; in altri, sono invece maggiormente dettagliate le regole riguardanti gli spazi dei locali e il relativo numero di apparecchi di gioco che è possibile installare.

Nel complesso, l'attenzione al controllo e alla qualità dell'offerta di gioco, nelle diverse declinazioni sopra descritte, è principalmente finalizzata a garantire la tutela della salute e un approccio al gioco sano e consapevole da parte dell'avventore, in modo da prevenire il rischio di dipendenza, sia attraverso canali informativi espliciti, sia indirettamente tramite la predisposizione di contesti (il locale di gioco, gli spazi esterni e, più in generale, il territorio/comunità) in cui siano implementate misure tese a contenere l'offerta di gioco e controllarne le modalità di erogazione e fruizione, in linea con l'approccio di prevenzione ambientale. Inoltre, l'attenzione posta al divieto di accesso ai punti di gioco ai minorenni, unitamente alle indicazioni e alle strategie di monitoraggio delle situazioni di consumo a rischio, denotano un approccio alla salute che considera anche gli elementi di equità e di tutela dei soggetti potenzialmente più vulnerabili.

Per quanto riguarda i controlli, l'attenzione all'efficacia degli stessi è perseguita dalla quasi totalità delle regioni, salvo alcune eccezioni. La competenza in materia di controlli e vigilanza viene generalmente affidata ai comuni territorialmente competenti e al personale della struttura provinciale competente in materia di polizia amministrativa. Le sanzioni derivanti dalle irregolarità dei punti di gioco vengono destinate alla pubblica amministrazione o alle attività di proprio interesse. Il principale destinatario dei proventi si individua nei comuni.

Per quanto concerne gli aspetti dell'intesa in Conferenza unificata volti ad accentuare l'azione preventiva e di contrasto al gioco d'azzardo patologico, in ciascuna delle normative regionali o provinciali le finalità preventive vengono declinate secondo molteplici modalità. Nella quasi totalità delle leggi viene istituito un Osservatorio regionale sul fenomeno

del gioco d'azzardo (di cui s'è già detto), o in alternativa tavoli tecnici, comitati consultivi o gruppi di lavoro analoghi, al fine di monitorarne gli effetti nelle dimensioni culturali, legali, di pubblica sicurezza, sanitarie, epidemiologiche ed economiche, garantendo anche la predisposizione di strategie e linee di intervento, nonché l'individuazione di buone prassi e verifiche dell'impatto della legislazione.

È altrettanto diffusa la previsione del *marchio regionale* per il contrasto al disturbo da gioco d'azzardo, seppur differente nei contenuti grafici, che viene rilasciato ai titolari che decidono di disinstallare o non installare nei propri esercizi apparecchi per il gioco.

In numerose leggi viene istituito un numero verde regionale, spesso affisso sugli apparecchi di gioco o all'interno dei locali, finalizzato a facilitare un primo contatto e una prima consulenza per le persone in situazioni di difficoltà e per i familiari.

In qualche caso viene istituita una giornata regionale per la prevenzione e il contrasto del gioco d'azzardo, con l'obiettivo di informare e sensibilizzare la popolazione rispetto al fenomeno. Campagne di informazione e sensibilizzazione rivolte alla popolazione in generale e agli studenti vengono previste e promosse in quasi tutte le normative, con l'obiettivo di informare rispetto ai rischi derivanti dal gioco d'azzardo, compresa la dipendenza da gioco, e, più in generale, di promuovere una cultura rispettosa della salute.

Particolare rilevanza viene infine data all'approccio intersettoriale, che vede coinvolti nelle iniziative di prevenzione e contrasto al gioco d'azzardo patologico molteplici *stakeholders*, tra cui organizzazioni di volontariato e gruppi di auto-mutuo aiuto (AMA), enti del terzo settore, associazioni di rappresentanza delle imprese e degli operatori di settore, associazioni di tutela dei diritti dei consumatori/utenti e ancora, a vario titolo, uffici scolastici regionali e istituzioni scolastiche.

La finalità dell'intesa di assicurare un costante monitoraggio dell'applicazione della riforma, anche attraverso una banca dati sull'andamento del volume di gioco e sulla sua distribuzione nel territorio, nelle leggi regionali e provinciali si traduce nell'esplicita indicazione di attività di monitoraggio riferite alle azioni definite al loro interno, attraverso lo strumento della « clausola valutativa ». Nella maggior parte dei casi, le informazioni oggetto di indagine riguardano gli esiti delle attività di prevenzione della dipendenza da gioco d'azzardo, il monitoraggio della domanda e dell'offerta rispetto ai servizi di cura e di assistenza e, in alcuni casi, anche l'andamento dei volumi di gioco e della loro distribuzione sul territorio.

Ma il monitoraggio più efficiente, secondo il documento della Conferenza delle regioni e delle province autonome, consiste nella normazione a livello statale di questi strumenti, come il ricorso al tracciamento dell'attività disposto a livello nazionale che da solo potrebbe disincentivare l'attività di gioco (l'attività di controllo pare abbia fatto diminuire gli accessi, come la tessera sanitaria per le VLT, o il *green pass*, come riportano gli operatori sanitari sulla base della loro esperienza).

È a livello nazionale, infine, che occorre intervenire al fine di garantire un accesso costante e automatico ai dati necessari per comprendere l'evoluzione

del fenomeno del gioco d'azzardo in tutte le sue dimensioni, con attenzione alle specifiche situazioni territoriali, su cui basare una appropriata attività programmatica, così come sottolineato anche dall'assessore Coletto.

In sintesi, secondo le regioni occorrerebbe:

– accelerare l'adozione del decreto del Ministero della salute per il nuovo Sistema informativo nazionale delle dipendenze (SIND), che amplia il monitoraggio degli utenti e delle attività dei servizi per le dipendenze alle persone in carico per disturbo da gioco d'azzardo;

– consentire l'accesso delle regioni e delle province autonome all'applicazione S.M.A.R.T., attualmente resa disponibile da ADM ai comuni, o ad analoga banca dati senza bisogno di apposite richieste;

– lavorare in collaborazione tra gli enti pubblici deputati alla ricerca epidemiologica per mettere a disposizione dei decisori e dei cittadini un quadro completo e comparabile di dati riguardanti la diffusione del gioco d'azzardo.

Le regioni e le province autonome hanno manifestato, in conclusione, la propria disponibilità a riprendere il percorso avviato con l'intesa in Conferenza unificata, ad analizzare ed attualizzarne i contenuti in relazione alle evoluzioni dei fenomeni di interesse intercorsi in questi ultimi anni e alle evidenze scientifiche maturate in ambito nazionale e internazionale, purché nello spirito di una comune e condivisa assunzione di responsabilità da parte di tutte le istituzioni coinvolte nella regolamentazione dell'offerta di gioco legale e nel contrasto del gioco illegale, con la finalità ultima e prevalente della tutela della salute pubblica.

La tabella che segue contiene i riferimenti puntuali della normativa regionale analizzata nel documento prodotto dalla Conferenza delle regioni e delle province autonome

RIFERIMENTI DELLE LEGGI REGIONALI DELLE PROVINCE AUTONOME

ABRUZZO	LEGGE REGIONALE 7 DICEMBRE 2020, N. 37. Interventi per la prevenzione e il trattamento delle dipendenze patologiche ed altre disposizioni
BASILICATA	LEGGE REGIONALE 27 OTTOBRE 2014, N. 30 (aggiornata con legge regionale n. 5 del 2015). Misure per il contrasto alla diffusione del gioco d'azzardo patologico
CALABRIA	LEGGE REGIONALE 26 APRILE 2018, N. 9. Interventi regionali per la prevenzione e il contrasto del fenomeno della 'ndrangheta e per la promozione della legalità, dell'economia responsabile e della trasparenza
CAMPANIA	LEGGE REGIONALE 2 MARZO 2020, N. 2. Disposizioni per la prevenzione e la cura del disturbo da gioco d'azzardo e per la tutela sanitaria, sociale ed economica delle persone affette e dei loro familiari

EMILIA ROMAGNA	LEGGE REGIONALE 4 LUGLIO 2013, N. 5. Norme per il contrasto, la prevenzione, la riduzione del rischio della dipendenza da gioco d'azzardo patologico, nonché delle problematiche e delle patologie correlate
FRIULI VENEZIA GIULIA	LEGGE REGIONALE 14 FEBBRAIO 2014, N. 1. Disposizioni per la prevenzione, il trattamento e il contrasto della dipendenza da gioco d'azzardo, nonché delle problematiche e patologie correlate
LAZIO	LEGGE REGIONALE 5 AGOSTO 2013, N. 5. Disposizioni per la prevenzione e il trattamento del gioco d'azzardo patologico
LIGURIA	LEGGE REGIONALE 30 APRILE 2012, N. 17. Disciplina delle sale da gioco LEGGE REGIONALE 30 APRILE 2012, N. 18. Norme per la prevenzione e il trattamento del gioco d'azzardo patologico
LOMBARDIA	LEGGE REGIONALE 21 OTTOBRE 2013, N. 8. Norme per la prevenzione e il trattamento del gioco d'azzardo patologico
MARCHE	LEGGE REGIONALE 7 FEBBRAIO 2017, N. 3. Norme per la prevenzione e il trattamento del gioco d'azzardo patologico e della dipendenza da nuove tecnologie e <i>social network</i>
MOLISE	LEGGE REGIONALE 17 DICEMBRE 2016, N.20. Disposizioni per la prevenzione del gioco d'azzardo patologico
PIEMONTE	LEGGE REGIONALE 15 LUGLIO 2021, N. 19. Contrasto alla diffusione del gioco d'azzardo patologico (GAP)
PUGLIA	LEGGE REGIONALE 13 DICEMBRE 2013, N. 43 (aggiornata con LR 17 GIUGNO 2019, N. 21). Contrasto alla diffusione del gioco d'azzardo patologico (GAP)
SARDEGNA	LEGGE REGIONALE 11 GENNAIO 2019, N. 2. Disposizioni in materia di disturbo da gioco d'azzardo
SICILIA	LEGGE REGIONALE 23 OTTOBRE 2020, N. 24. Norme per la prevenzione e il trattamento del disturbo da gioco d'azzardo
TOSCANA	LEGGE REGIONALE 18 OTTOBRE 2013, N. 57. Disposizioni per il gioco consapevole e per la prevenzione del gioco d'azzardo patologico modificata con LEGGE REGIONALE 23 GENNAIO 2018, N. 4. Prevenzione e contrasto delle dipendenze da gioco d'azzardo patologico. Modifiche alla legge regionale n. 57 del 2013
UMBRIA	LEGGE REGIONALE 21 NOVEMBRE 2014, N. 21. Norme per la prevenzione, il contrasto e la riduzione del rischio della dipendenza da gioco d'azzardo patologico

5. CONCESSIONI IN PROROGA IN PROSPETTIVA DI RIFORMA

5.1. *Il quadro normativo sulle concessioni*

Come già indicato nell'approfondimento normativo, il decreto legislativo 14 aprile 1948, n. 496, prevedeva che il Ministero delle finanze potesse effettuare una gestione non solo diretta, ma anche per mezzo di persone fisiche o giuridiche, che dessero adeguata garanzia di idoneità. Il modello italiano di esercizio del gioco pubblico con vincite in denaro si basa quindi sulla riserva in favore dello Stato e, allo stesso tempo, sulla concessione di servizio, mediante la quale l'amministrazione affida ad un soggetto privato, prescelto sulla base di selezioni ad evidenza pubblica, nel pieno rispetto della normativa comunitaria, l'esercizio del gioco, ampliando la sfera giuridica del destinatario e mantenendo sull'attività stringenti poteri di controllo.

Il concessionario è quindi un « partner » della pubblica amministrazione, sottoposto sia alle regole della concessione, sia al regime delle autorizzazioni di pubblica sicurezza (« licenza di polizia » rilasciata dalla Questura ai sensi del TULPS). Tale licenza non può essere rilasciata a soggetti condannati a determinate pene ovvero per particolari delitti, quali i reati impicanti la violazione della normativa sui giochi d'azzardo ovvero per i reati contro la moralità pubblica ed il buon costume, ovvero ai soggetti privi del requisito della « buona condotta » di cui agli articoli 8 e 16 TULPS.

Come già accennato, l'affidamento della concessione può avvenire in esclusiva (regime di « mono-concessione ») oppure, più frequentemente, a più soggetti (regime di « pluri-concessione »), in entrambi i casi all'esito di procedure competitive.

In linea generale, l'affidamento ad un unico concessionario (ovvero ad un numero ridotto di concessionari) avviene per i giochi pubblici per i quali sia necessaria una uniformità a livello nazionale nella gestione del gioco e nelle reti tecnologiche di vigilanza e controllo. È questo unicamente il caso dei « giochi numerici » e (per la produzione ed i sistemi di verifica dei biglietti) delle lotterie istantanee e differite.

Il contenuto delle concessioni varia a seconda: dell'oggetto della concessione; della retribuzione riconosciuta al concessionario («aggio» o altro); della tipologia di entrate erariali; della tipologia di prodotto (poste minime o massime del singolo giocatore; prezzo o *payout*; possibilità per il concessionario, entro certi limiti, di modificare le caratteristiche del prodotto); della rete di vendita (riconoscendo al concessionario la libertà, entro certi limiti, di organizzare le vendite e stabilire la retribuzione dei venditori).

Le regole poste dallo Stato al riguardo sono diversificate, in base alla tipologia dei giochi e delle scommesse. Rispetto all'inizio dell'attività di regolamentazione, si è assistito ad un progressivo fenomeno di « delegificazione »: la disciplina di dettaglio della materia, nell'ambito dei principi posti dal legislatore nazionale, è contenuta in atti normativi di « secondo livello » (quali decreti ministeriali e regolamenti).

Ad esempio, in virtù di quanto previsto dall'articolo 16 della legge 13 maggio 1999, n. 133, il Ministro dell'economia e delle finanze emana regolamenti a norma dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, per disciplinare le modalità e i tempi di gioco, la corresponsione di aggi, diritti e proventi dovuti a qualsiasi titolo, ivi compresi quelli da destinare agli organizzatori delle competizioni.

Il controllo sull'attività dei concessionari spetta all'Agenzia delle dogane e dei monopoli.

La legge 13 dicembre 2010, n. 220 (legge di stabilità 2011), all'articolo 1, comma 77, ha affidato al MEF-Agenzia delle dogane e dei monopoli (all'epoca ancora Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato), il compito tenere aggiornato lo schema-tipo di convenzione accessiva alle concessione per l'esercizio e la raccolta non a distanza, ovvero comunque attraverso rete fisica, dei giochi pubblici.⁽²⁵⁾

Al riguardo, inoltre, si riporta la sentenza 10 marzo 2015, n. 56, con la quale la Corte costituzionale ha affermato che sono legittime le restrizioni all'attività di organizzazione e gestione dei giochi pubblici affidati in concessione al fine di garantire un livello di tutela dei consumatori particolarmente elevato e padroneggiare i rischi connessi a questo settore. I motivi che legittimano tali restrizioni sono: il contrasto alla diffusione del gioco irregolare o illegale in Italia; la tutela della sicurezza, dell'ordine pubblico e dei consumatori, specie se minori d'età; la lotta contro le infiltrazioni della criminalità organizzata nel settore.

Richiamando gli approfondimenti condotti nel capitolo 3 sulla compatibilità tra la disciplina nazionale e quella europea, in tale sede occorre evidenziare che la giurisprudenza comunitaria ha contribuito a disegnare la cornice normativa sulla materia delle concessioni nel mondo del gioco, in particolare assicurando l'apertura della concorrenza tra gli operatori economici interessati alle concessioni e tracciando chiaramente la distinzione tra la figura della concessione e l'altro strumento tipico di affidamento a terzi, cioè l'appalto. Al concessionario, a differenza che all'appaltatore, non solo viene chiesto di farsi carico, in tutto o in parte, del peso dell'intervento, ma si trasferisce il rischio finanziario dell'investimento derivante dallo sfruttamento della gestione, per un determinato periodo di tempo, del *business* connesso alla concessione.

In particolare, la sentenza della Corte di giustizia del 15 settembre 2011 (nella causa n. 347 del 2009) ha chiarito le condizioni alle quali le norme sulla libertà di stabilimento e la libera prestazione di servizi consentono ad uno Stato membro di istituire un monopolio per la gestione di giochi d'azzardo: si tratta, in particolare, di ragioni imperative di interesse generale, quali la tutela dei consumatori e la tutela dell'ordine sociale, a condizione che le restrizioni alla libera prestazione di servizi soddisfino i requisiti di proporzionalità. La massimizzazione delle entrate

⁽²⁵⁾ Si veda, ad esempio, il decreto 28 giugno 2011 (Determinazione dei requisiti oggettivi delle società concessionarie del gioco pubblico esercitato e raccolto non a distanza, e dei requisiti soggettivi posseduti dagli amministratori, dal presidente e dai procuratori delle società concessionarie stesse).

fiscali o dei profitti degli operatori economici non costituiscono giustificazioni per l'ordinamento dell'Unione

Successivamente, la sentenza del 16 febbraio 2012 (nelle cause riunite n. 72 e 77 del 2010) ha stabilito la compatibilità di un regime di monopolio in favore dello Stato e di un sistema di concessioni e autorizzazioni nel settore dei giochi e delle scommesse, purché siano rispettati i principi comunitari in materia di libertà di stabilimento e di prestazione di servizi, parità di trattamento degli operatori (declinati nei canoni di equivalenza ed effettività) e proporzionalità, e purché sia assicurato il rispetto della certezza del diritto e del dovere di trasparenza. Infine si riporta la decisione della Corte di giustizia dell'Unione europea (sentenza 30 giugno 2011, nella causa n. 212 del 2008) con la quale, ai fini della tutela della salute degli utenti, la lotta alla dipendenza da gioco d'azzardo viene inquadrata come un principio che possa consentire delle limitazioni legittime alla libera prestazione dei servizi.⁽²⁶⁾

Il sistema delle concessioni è stato interessato numerose volte dalle proroghe della durata dei contratti vigenti a causa della difficoltà di bandire le gare, a sua volta dovuta alla necessità di doversi adeguare alle pronunce della CGUE già analizzate, o perché sulla materia era stato annunciato un prossimo intervento da parte del legislatore, oppure a causa del contenzioso pendente (o per tutte le ragioni indicate allo stesso tempo) ed infine a causa dell'emergenza pandemica. Nei paragrafi che seguono saranno analizzate le varie tipologie di gioco in concessione con le indicazioni delle eventuali proroghe previste.

Di seguito si riporta il quadro sinottico tratto dal Libro blu dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli 2020 in relazione al numero di concessioni e autorizzazioni attive.

Tabella a II.144 - Numero concessioni e autorizzazioni per tipologia di gioco			
Tipologie di gioco	2018	2019	2020
Giochi a base sportiva e ippica	249	223	214
Concessioni gioco <i>on-line</i> (GAD)	88	109	97
Apparecchi AWP e VLT	11	11	11
Bingo di sala	200	198	193
Giochi numerici a totalizzatore	1	1	1
Lotto e lotterie	1	2	1

Fonte: Agenzia delle dogane e dei monopoli, Libro blu 2020 – Appendice

5.2. Il Bingo

Il decreto ministeriale 31 gennaio 2000, n. 29, ha introdotto e regolato il gioco del Bingo nel nostro ordinamento. Tale decreto prevede che il

⁽²⁶⁾ Si rinvia a *La Disciplina dei giochi*, Dossier n. 53 del 27 aprile 2021 del Servizio Studi della Camera dei deputati.

Bingo (l'estrazione di 90 numeri dall'1 al 90, ambedue inclusi, avendo i giocatori come unità di gioco una o più cartelle su cui sono stampati quindici numeri diversi) debba svolgersi in sale non dedicate all'esercizio di altri giochi; con successive disposizioni di legge è stato abrogato il divieto di collegamento con locali nei quali siano installati apparecchi da divertimento e intrattenimento, nonché biliardi, biliardini e apparecchi simili. L'espletamento delle gare e il controllo centralizzato del gioco, dei relativi flussi finanziari e delle procedure previste per la sua effettuazione, nonché la stampa delle cartelle e ogni altro servizio non richiesto ai singoli concessionari, sono affidati sulla base di apposita convenzione da concludersi nel rispetto della normativa nazionale e comunitaria. L'attività di controllo è affidata all'Agenzia delle dogane e dei monopoli.

Le concessioni per la gestione del gioco vengono rilasciate dal Ministero dell'economia e delle finanze a persone fisiche o società con idonei e comprovati requisiti anche in ordine alla solidità finanziaria, sulla base dei seguenti criteri:

a) trasparenza dell'assetto proprietario ed efficienza della gestione delle singole sale di effettuazione del gioco;

b) razionale e bilanciata distribuzione sul territorio, secondo parametri programmati e controllabili, della rete di sale destinate alla effettuazione del gioco;

c) garanzia della libertà di concorrenza e di mercato mediante la previsione di parametri volti ad impedire l'abuso di posizioni dominanti, tenendo anche conto del numero delle concessioni attribuite a ciascuna società e del volume di gioco raccogliabile da ciascun concessionario;

d) adozione da parte dei concessionari, per lo svolgimento e la gestione del gioco, di strumenti informatici conformi alle specifiche tecniche stabilite con decreto del Ministero delle finanze al fine di assicurarne la compatibilità con il sistema informativo di controllo centralizzato.

In base al decreto ministeriale, le concessioni hanno la durata di sei anni e sono rinnovabili per una sola volta. Inoltre, il trasferimento della concessione è consentito previo assenso del MEF a soggetti in possesso dei requisiti stabiliti per il rilascio della stessa e sono previsti specifici requisiti volti ad assicurare la trasparenza dei soggetti (persone fisiche o giuridiche) titolari delle concessioni. Il decreto prevede ipotesi di decadenza e revoca delle concessioni, in particolare nei casi di sopravvenuta decadenza dei requisiti per l'attribuzione della concessione, nonché nei casi di interruzione dell'attività per cause non dipendenti da forza maggiore, di violazioni delle disposizioni del regolamento di cui allo stesso decreto, di gravi irregolarità amministrative o di mancato rispetto degli obblighi fiscali. È previsto inoltre che il concessionario colpito da decadenza o revoca non possa concorrere, né direttamente né per interposta persona, né per il tramite di società, alla gara per attribuzione di nuove concessioni nei tre anni successivi.

Il concessionario deve prestare cauzione all'Amministrazione finanziaria, a mezzo di fideiussione bancaria a « prima richiesta » o polizza assicurativa equivalente, per ciascuna sala, al fine di garantire l'adempimento dei propri obblighi.

Le concessioni del gioco del Bingo sono da tempo in regime di proroga.

Per le concessioni in scadenza nel 2013 e nel 2014, la legge n. 147 del 2013, all'articolo 1, comma 636, ha introdotto il regime di proroga tecnica, disponendo che l'ADM procedesse nel 2014 all'attribuzione di nuove concessioni a titolo oneroso.⁽²⁷⁾ Questa disciplina è stata ripetutamente modificata. Dapprima la legge 28 dicembre 2015, n. 208 (legge di stabilità 2016), all'articolo 1, comma 934, lettera a), numeri da 1 a 4, ha esteso il regime di proroga delle concessioni in scadenza fino al 2016, prevedendo, inoltre, che fosse indetta una gara nel 2016 per l'attribuzione di 210 nuove concessioni. La medesima legge ha stabilito in nove anni la durata delle nuove concessioni, elevato i canoni di concessione⁽²⁸⁾ ed ha inoltre previsto il divieto di trasferimento dei locali per tutto il periodo della proroga. In seguito la proroga tecnica è stata estesa alle concessioni in scadenza fino al 2018, fissando al 30 settembre 2018 il termine entro il quale andava indetta la gara per l'attribuzione delle nuove concessioni.

Durante l'emergenza pandemica, l'articolo 69, comma 2, del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18 (c.d. Cura Italia), convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, ha disposto che « a seguito della sospensione dell'attività delle sale bingo prevista dal decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri dell'8 marzo 2020 e successive modificazioni ed integrazioni, non è dovuto il canone di cui all'articolo 1, comma 636, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 e successive modifiche ed integrazioni, a decorrere dal mese di marzo e per tutto il periodo di sospensione dell'attività. ».

Con legge 30 dicembre 2020, n. 178 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023) il termine per l'indizione della gara per il rinnovo delle concessioni del Bingo è stato posticipato dal 30 settembre 2020 al 31 marzo 2023.

Attualmente le sale Bingo sono condotte da circa 130 concessionari riferibili a grandi gruppi societari o a piccole imprese locali.

Un'ultima annotazione riguarda la possibilità che il gioco del Bingo sia svolto « a distanza », così come previsto da decreti direttoriali del 2011, attraverso una « sala virtuale » ed un sistema centralizzato per la vendita delle cartelle e l'estrazione dei numeri. Anche in tal caso il gioco è affidato ad un soggetto autorizzato, dotato dei requisiti previsti dai decreti direttoriali attuativi dell'articolo 24, commi 11-26, della legge 7 luglio 2009, n. 88 (legge comunitaria 2008), che ha introdotto le norme principali per i giochi a distanza.

⁽²⁷⁾ La stessa legge ha posto a carico dei titolari di concessioni in scadenza, che intendano partecipare alla gara, il pagamento, a titolo di canone, della somma di euro 2.800 per ogni mese, o frazione di mese superiore a quindici giorni, di proroga del rapporto, oppure di euro 1.400 per ogni frazione di mese inferiore ai quindici giorni e comunque fino alla sottoscrizione della nuova concessione.

⁽²⁸⁾ E' stata infatti portata a 350.000 euro la soglia minima del corrispettivo per l'attribuzione di ciascuna concessione; inoltre l'importo dovuto dal concessionario in proroga tecnica è stato aumentato a 5.000 euro per ogni mese o frazione di mese superiore a quindici giorni, e a 2.500 euro per ogni frazione di mese inferiore ai quindici giorni.

5.3. Lotterie ad estrazione istantanea e ad estrazione differita

Le lotterie ad estrazione istantanea sono state istituite con il decreto ministeriale 12 febbraio 1991, n. 183, e si caratterizzano per la circostanza che i partecipanti possono immediatamente conoscere la vincita attraverso l'acquisto di un biglietto sul quale è impressa la combinazione vincente (in modo che non possa essere a priori riconosciuta), la quale è dovuta a fattori casuali (« Gratta e vinci »). Diversi decreti direttoriali ADM hanno implementato il numero dei prodotti disponibili.

Tali lotterie sono gestite da un unico concessionario, individuato all'esito di competizione indetta ai sensi dell'articolo 21 del decreto-legge 1 luglio 2009, n. 78. La concessione prevede un aggio, comprensivo del compenso dovuto ai punti vendita per le lotterie ad estrazione istantanea, e valori medi di restituzione della raccolta in vincite per ciascun concessionario aggiudicatario. La selezione concorrenziale per l'aggiudicazione della concessione è basata sul criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, nell'ambito della quale valore prioritario è attribuito ai seguenti criteri:

a) rialzo delle offerte rispetto ad una base predefinita, che assicuri, comunque, entrate complessivamente non inferiori ad un determinato importo, a prescindere dal numero degli aggiudicatari;

b) offerta di *standard* qualitativi che garantiscano la più completa sicurezza dei consumatori in termini di impossibilità di contraffare o alterare i biglietti, nonché di sicurezza del sistema di pagamento delle vincite;

c) capillarità della distribuzione attraverso una rete su tutto il territorio nazionale, esclusiva per concessionario, costituita da un numero minimo di punti vendita. Questa rete non è soggetta ad autorizzazioni di polizia ed è gestita secondo criteri commerciali dal concessionario.

Le concessioni, eventualmente rinnovabili per non più di una volta, hanno la durata massima di nove anni, suddivisi in due periodi rispettivamente di cinque e quattro anni. La prosecuzione della concessione per il secondo periodo è subordinata alla positiva valutazione dell'andamento della gestione da parte dell'Amministrazione concedente.

Attualmente il contratto originario, stipulato a seguito di bando del 2009, è stato prorogato fino al 30 settembre 2028, in virtù della previsione normativa contenuta nell'articolo 20 del decreto-legge 16 ottobre 2017, n. 148, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 2017, n. 172.

Le lotterie ad estrazione differita sono state interessate da una drastica riduzione nel nostro Paese, a causa della disaffezione dei consumatori, maggiormente interessati a tipologie di giochi con risultati di vincita a breve termine e quindi, a decorrere dal 2013, l'unica lotteria ad estrazione differita è rimasta la « Lotteria Italia », che viene regolata con cadenza annuale da un apposito decreto ministeriale.

La raccolta fisica delle lotterie è svolta dai punti vendita autorizzati (ricevitorie), la cui apertura è subordinata alla sussistenza di determinati requisiti (essere già titolare di attività di rivendita di generi di monopolio,

ad esempio tabacchi) e in seguito all'utile collocamento nella graduatoria su base locale stilata dall'Agenzia delle dogane e dei monopoli, preceduta da una accurata istruttoria, cui partecipa un'apposita Commissione.

Le lotterie ad estrazione istantanea possono avvenire anche « a distanza » tramite *internet* o telefonia mobile, previa sottoscrizione di un conto di gioco (articolo 24, comma 12, della legge 7 luglio 2009, n. 8).

Similmente alla raccolta fisica delle lotterie, anche per le lotterie *online* i rapporti dell'Agenzia si intrattengono tanto con l'unico concessionario, quanto con i punti vendita autorizzati, i quali, sebbene si debbano relazionare con il concessionario dal punto di vista contrattuale, sono però soggetti all'autorizzazione di ADM a seguito di apposita istruttoria, che verifica il possesso di requisiti stringenti.

Tra le particolarità si segnala che i rivenditori devono trasmettere al concessionario in modo criptato l'anagrafica dei giocatori abilitati sul proprio sistema, in modo da rendere possibile l'accesso in chiaro ad una apposita Commissione di ADM prevista dal decreto direttoriale del 17 maggio 2011 – che ha attuato le previsioni normative – nel caso di pagamento delle vincite di importo elevato.

In ogni caso è fatto divieto al concessionario di utilizzare i dati, ovvero qualsivoglia informazione acquisita riguardante i giocatori, per fini diversi da quelli disciplinati nel citato decreto.

5.4. Scommesse ippiche

La disciplina delle concessioni è contenuta nel decreto del Presidente della Repubblica 8 aprile 1998, n.169 (Regolamento recante norme per il riordino della disciplina organizzativa, funzionale e fiscale dei giochi e delle scommesse relativi alle corse dei cavalli, nonché per il riparto dei proventi), emanato in attuazione dell'articolo 3, comma 78, della legge 23 dicembre 1996, n. 662 (che disponeva il riordino del settore mediante atti di normazione secondaria).

Il regolamento riserva in via esclusiva al Ministero dell'economia e delle finanze ed al Ministero delle politiche agricole e forestali l'esercizio delle scommesse sulle corse di cavalli, che si svolgono in Italia e all'estero, tanto negli ippodromi quanto fuori di essi. A tal fine sulla base dei criteri e delle modalità stabiliti d'intesa con il Ministero delle politiche agricole e forestali, il MEF esercita il totalizzatore nazionale, cui vengono, in tempo reale, direttamente riversati i dati relativi alle scommesse, e vigila sulla regolarità delle gare e del gioco.

Il MEF attribuisce, d'intesa con il Ministero delle politiche agricole e forestali, con gara da espletare secondo la normativa comunitaria, le concessioni per l'esercizio delle scommesse sulle corse dei cavalli, a totalizzatore e a quota fissa, a persone fisiche e società con idonei e comprovati requisiti anche in ordine alla solidità finanziaria, sulla base di taluni criteri (trasparenza dell'assetto proprietario ed efficienza della gestione dei singoli punti di accettazione delle scommesse; potenziamento della rete di raccolta ed accettazione delle scommesse; razionale e bilanciata

distribuzione sul territorio secondo parametri programmati e controllabili; omogeneità ed equilibrio della remunerazione stabilita per le varie categorie di concessionari; eventuale previsione di scaglioni retributivi decrescenti che consentano maggiori ricavi iniziali per il concessionario in funzione dei costi di avviamento; garanzia della libertà di concorrenza e di mercato mediante la previsione di parametri volti ad impedire l'abuso di posizioni dominanti). Tali criteri sono determinati tenendo anche conto del numero delle concessioni attribuite a ciascuna persona fisica o società e del volume di scommesse che possono essere raccolte da ciascun concessionario, nonché della previsione di modalità di controllo centralizzato ed in tempo reale delle scommesse e dei relativi flussi finanziari (cui può conseguire l'imposizione ai concessionari di obblighi di segnalazione all'Amministrazione finanziaria di scommesse anomale per entità economica e ripetizione del medesimo pronostico).

La durata delle concessioni è stabilita in sei anni, rinnovabili per una sola volta, mentre l'esercizio delle scommesse presso gli sportelli all'interno degli ippodromi è riservato ai titolari degli ippodromi stessi.

Le concessioni sono soggette a decadenza: in caso di difetto sopravvenuto dei requisiti per l'attribuzione della concessione di cui al citato regolamento e al relativo bando di gara; in caso di interruzione dell'attività per cause non dipendenti da forza maggiore; in caso di violazione da parte del concessionario di specifiche prescrizioni del regolamento (come, ad esempio, in caso di violazione del divieto di intermediazione) ovvero della normativa tributaria. Il concessionario nei cui confronti è stato adottato un provvedimento di decadenza o di revoca non può concorrere, né direttamente né per interposta persona, nei tre anni successivi alla data di pubblicazione del relativo provvedimento, all'attribuzione di nuove concessioni.

Le scommesse sono effettuate presso gli sportelli all'interno degli ippodromi (limitatamente alle scommesse relative alle corse che ivi si svolgono), presso le agenzie ippiche e presso le ricevitorie (limitatamente alla scommessa TRIS).

Il regolamento prevede che sull'introito lordo delle scommesse sulle corse dei cavalli vengano effettuati prelievi (la cui misura è determinata dal MEF) da destinare all'UNIRE (Unione italiana delle razze equine, ora disciolta) ed agli enti aventi causa da tale amministrazione successivamente al suo scioglimento, al fine di garantire l'espletamento dei suoi compiti istituzionali, il montepremi ed il finanziamento delle provvidenze per l'allevamento

Da un punto di vista fiscale, il decreto legislativo 23 dicembre 1998, n. 504 prevede l'applicazione di una cd. «imposta unica», la cui base imponibile per le scommesse è costituita dall'ammontare della somma giocata per ciascuna scommessa.

Soggetti passivi dell'imposta unica sono coloro i quali gestiscono, anche in concessione, i concorsi pronostici e le scommesse.

5.5. *Sale scommesse*

La legge 28 dicembre 2015, n. 208 aveva previsto, all'articolo 1, comma 932, che l'Agenzia delle dogane e dei monopoli attribuisse – con gara da indire dal 1° maggio 2016, mediante procedura aperta, competitiva e non discriminatoria – tutte le concessioni per la raccolta delle scommesse su eventi sportivi, anche ippici, e non sportivi, compresi gli eventi simulati, nel rispetto dei criteri indicati dalla stessa norma. Il successivo comma 933 prevedeva che i concessionari, il cui titolo scadeva alla data del 30 giugno 2016, proseguissero le loro attività di raccolta fino alla data di sottoscrizione delle convenzioni accessive alle concessioni aggiudicate, a condizione che presentassero domanda di partecipazione.

Invece i concessionari della raccolta delle scommesse (analogamente ai sopra citati concessionari di scommesse ippiche) sono in regime di « proroga » da diversi anni. Infatti, non essendo stata portata a compimento l'attività di aggiudicazione (entro il termine del 30 giugno 2016 e successivamente), le concessioni sono state soggette ad ulteriori proroghe « onerose » (ovvero con pagamento di canone aggiuntivo da parte dei concessionari), generalmente di durata annuale.

A seguito dell'emergenza da COVID-19, l'articolo 69 del citato decreto Cura Italia, n. 18 del 2020, ha prorogato i termini per l'indizione delle gare al 30 giugno 2021. Successivamente ADM ha applicato la disposizione dell'articolo 103 dello stesso decreto, che consentiva di prorogare la durata dei titoli abilitativi in scadenza durante il periodo di emergenza sino a tre mesi successivi alla cessazione dello stato di emergenza stesso. Allo slittamento in avanti dello stato di emergenza, disposto dai decreti successivi, è seguito analogo slittamento in avanti delle proroghe. Con la fine dello stato di emergenza al 31 marzo 2022, il termine ultimo di validità delle concessioni era dunque fissato al 29 giugno 2022.

Tuttavia da ultimo è intervenuto il legislatore nell'ambito dei lavori per la conversione del decreto-legge 30 aprile 2022, n. 36, recante ulteriori misure urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), il quale è stato convertito, con modificazioni, nella legge 29 giugno 2022, n. 79. Tale legge ha introdotto un articolo 18-ter, che prevede, al comma 1, che:

« nelle more dell'approvazione e dell'attuazione del disegno di legge di riordino del settore giochi, previsto dal Documento di economia e finanza per l'anno 2021 quale collegato alla manovra di bilancio 2022-2024, nel rispetto delle esigenze di continuità delle entrate erariali, il termine di scadenza previsto per le concessioni in materia di raccolta delle scommesse su eventi sportivi, anche ippici, e non sportivi, compresi gli eventi simulati, è prorogato a titolo oneroso fino al 30 giugno 2024. Gli oneri concessori dovuti a decorrere dal 30 giugno 2022, da versare in due rate annuali scadenti il 30 aprile ed il 31 ottobre, sono confermati nella misura definita dall'articolo 1, comma 1048, della legge 27 dicembre 2017, n. 205. Con provvedimento del direttore generale dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli sono definiti gli obblighi, per i concessionari, di presentazione di

adeguate garanzie economiche, proporzionate alla nuova definizione dei termini temporali. ».

Quindi per i concessionari di tutte le scommesse, anche ippiche, il termine di proroga (onerosa) è ora fissato al 30 giugno 2024.

5.6. New slot e videolottery

L'Articolo 110 del TULPS qualifica e disciplina gli apparecchi che possono essere utilizzati per il « gioco lecito », distinguendoli tra quelli che comportano una vincita in denaro (articolo 110, comma 6), e quelli che non prevedono vincite in denaro (apparecchi previsti al comma 7).

Il comma 6 del TULPS a sua volta è suddiviso nella lettera *a*), che prevede le *new slot* (chiamate talvolta AWP – *amusement with prize o slot machine*) e nella lettera *b*), che prevede le *videolottery* (VLT).

Le *new slot* sono apparecchi che si attivano con moneta metallica o con appositi strumenti di pagamento elettronico e prevedono, per ciascuna partita, un costo inferiore ad un euro e una durata minima di quattro secondi. Distribuiscono vincite in denaro del valore non superiore a 100,00 euro, e le vincite devono essere computate su un ciclo complessivo di massimo 140.000 giocate e non devono essere inferiori al 65 per cento delle somme giocate.⁽²⁹⁾

Tali congegni devono essere omologati e collegati alla rete telematica di cui all'articolo 14-*bis*, comma 4, del d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 640. Si tratta della rete di proprietà dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli istituita con l'articolo 22 della legge n. 289 del 2002, che prevede una infrastruttura *hardware* e *software*, la quale viene affidata in concessione a soggetti terzi, selezionati mediante procedure ad evidenza pubblica nel rispetto della normativa nazionale e comunitaria e dietro pagamento di apposito canone di concessione (articolo 1, comma 530, lettera *b*), della legge 23 dicembre 2005, n. 266).⁽³⁰⁾

Per il loro funzionamento è indispensabile la scheda di gioco, su cui vengono memorizzati i dati relativi all'importo delle giocate, rilevanti sotto il profilo fiscale, senza controllo da remoto (a differenza delle VLT).

Si tratta di apparecchi nei quali con l'elemento aleatorio sono presenti anche elementi di abilità, che consentono al giocatore la possibilità di scegliere, all'avvio o nel corso della partita, la propria strategia.

Con riferimento a tali apparecchi, l'articolo 38, comma 3, della legge 23 dicembre 2000, n. 388, ha previsto un obbligo di certificazione a seguito di *verifica tecnica di conformità* a carico dei produttori e degli importatori di tali apparecchi e il *nulla osta di distribuzione*, ai sensi dell'articolo 38, comma 4, della legge n. 388 del 2000. In tal caso occorre ottenere anche un lotto di determinati dispositivi di controllo ADM o *smart card di esercizio*; ed infine, il comma 5 del predetto articolo 38 prevede anche l'obbligo di *nulla osta di esercizio*, che viene rilasciato al concessionario.

⁽²⁹⁾ La soglia è stata portata a 65 per cento da 75 per cento, a seguito della legge 27 dicembre 2019, n. 160 (articolo 1, comma 732).

⁽³⁰⁾ Per approfondimenti, anche sul funzionamento tecnico delle *new slot*, si rinvia a AA.VV., *Fiscalità del gaming*, Milano, 2021.

I soggetti della filiera sono quindi: il *concessionario*, al quale ADM affida la gestione delle reti telematiche e il controllo delle stesse, nonché la raccolta delle giocate (si tratta di « multiconcessioni »); il *gestore*, ovvero il proprietario o possessore a qualunque titolo degli apparecchi, il quale è incaricato dal concessionario di porre in essere le attività legate alla funzionalità degli apparecchi; e l'*esercente*, il titolare dell'esercizio in cui vengono installati i macchinari (e titolare della licenza di pubblica sicurezza di cui agli articoli 86 e 88 TULPS).⁽³¹⁾

Quanto, invece, alle c.d. *new slot 2* (o AWP « remote »), la differenza principale rispetto a quelle « di vecchia generazione » è costituita dall'essere collegate in « real time » con la rete telematica. In sostanza, mentre l'accesso delle *new slot* alla rete telematica viene effettuato a seguito di intervento dell'operatore, le *new slot 2* sono costantemente collegate con la rete, il che consente una immediata tracciabilità dei flussi e quindi un maggior controllo in tempo reale. La regolamentazione tecnica di questi apparecchi non è tuttora stata adottata.

Con riferimento alle c.d. *videolottery*, esse sono terminali connessi ad un sistema di gioco centrale e privi di « scheda di gioco » al loro interno. In concreto, la giocata e il suo esito sono elaborati su un sistema centrale e visualizzati sullo schermo del terminale in tempo reale. In tal modo viene assicurato un livello più elevato di sicurezza e controllo.

Il decreto direttoriale ADM del 22 gennaio 2010 e il decreto direttoriale 4 aprile 2017 hanno regolato le modalità di funzionamento di questi apparati. In particolare, è previsto che il costo massimo della singola partita sia pari a 10 euro, con una posta minima di gioco di 50 centesimi e che il pagamento possa avvenire tramite carta prepagata, monete o banconote, conti di gioco, ecc. La vincita massima consentita, ad esclusione del *jackpot*, per ciascuna partita, è pari ad euro 5.000,00 (cinquemila); le vincite validate dal sistema di gioco sono erogate direttamente in sala, sino ad un massimo di cinquemila euro, mentre le vincite superiori sono erogate a cura del concessionario secondo modalità esposte al pubblico nella sala ovvero sull'apparecchio videoterminale; la contabilizzazione e l'erogazione delle vincite superiori ad euro 5.200,00 (cinquemiladuecento) assicurano il rispetto della vigente disciplina in materia di antiriciclaggio. Il *jackpot* può avere una consistenza mas-

⁽³¹⁾ Le *new slot* possono essere installate in tutti gli esercizi assoggettati ad autorizzazione ai sensi degli articoli 86 o 88 del TULPS e dunque: bar, caffè ed esercizi assimilabili, che hanno come attività prevalente la vendita al minuto e la somministrazione di cibi e bevande; stabilimenti balneari, che hanno come attività prevalente la messa a disposizione di servizi per la balneazione; sale pubbliche da gioco, chiamate convenzionalmente « sale giochi », ovvero locali allestiti specificamente per lo svolgimento del gioco lecito; esercizi che raccolgono scommesse, anche ippiche e sportive, titolari di autorizzazione ai sensi dell'articolo 88 del TULPS; alberghi, locande ed esercizi assimilabili, che hanno come attività prevalente l'offerta di ospitalità; circoli privati, organizzazioni, associazioni ed enti collettivi assimilabili, di cui al d.P.R. 4 aprile 2001, n. 235, che svolgono attività sociali e ricreative riservate ai soli soci, purché in possesso della licenza per la somministrazione di cibi e bevande; punti di vendita aventi come attività principale la commercializzazione dei prodotti di gioco pubblici, ai sensi dell'articolo 22, comma 6, della legge 27 dicembre 2002, n. 289, come modificato dall'articolo 38 del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223 e convertito dalla legge 4 agosto 2006, n. 248; esercizi commerciali o pubblici diversi dai precedenti ovvero altre aree aperte al pubblico o circoli privati per i quali sia stata rilasciata la specifica licenza di cui al terzo comma dell'articolo 86 del TULPS.

sima di 100.000 (centomila) euro rispetto a ciascuna sala e di 500.000 (cinquecentomila) euro rispetto ad ogni sistema di gioco.

I giochi offerti non devono risultare lesivi del buon costume né violare quanto disposto dalla vigente normativa in materia di diritti d'autore, marchi e brevetti. Le *videolottery* possono essere installate esclusivamente in alcuni luoghi dedicati al gioco purché dotati delle licenze rilasciate ai sensi degli articoli 86 e 88 TULPS: sale bingo; agenzie per l'esercizio delle scommesse su eventi sportivi e non sportivi; agenzie per l'esercizio delle scommesse a totalizzatore e a quota fissa sulle corse dei cavalli; sale pubbliche da gioco allestite specificamente per lo svolgimento del gioco lecito, prevedendo un'area separata per i giochi riservati ai minori; esercizi dediti esclusivamente al gioco con apparecchi di cui all'articolo 110, comma 6, del TULPS.

La rete cui sono collegate le *videolottery* è analoga a quella delle *slot* ed ogni macchina è in una rete telematica di collegamento del sistema di gioco. Vi è poi un sistema di controllo collegato in rete con il sistema di gioco. Le VLT sono comunque soggette anch'esse ad una verifica tecnica di conformità.

I soggetti della filiera, oltre al concessionario (cfr. le *new slot*), prevede il gestore di sala (titolare dell'ambiente in cui sono installate le VLT), il fornitore del sistema di gioco ed eventualmente il terzo incaricato della raccolta e il procacciatore o mandatario, ovvero il soggetto che funge da intermediario tra il concessionario e i gestori di sala.

Per quanto riguarda le concessioni nell'ambito degli apparecchi da intrattenimento, la concessione relativa alla rete per la gestione telematica del gioco mediante apparecchi da intrattenimento, a seguito della procedura prevista dall'articolo 24, comma 35, del decreto-legge n. 98 del 2011, convertito dalla legge n. 111 del 2011, è stata sottoscritta in data 20 marzo 2013, con durata novennale. Pertanto la scadenza era fissata al 20 marzo 2022. Con provvedimento dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli, a seguito della cessazione dello stato di emergenza correlato alla pandemia (cfr. articolo 103 del decreto Cura Italia), la cessazione delle concessioni è stata prorogata al 29 giugno 2023.

La pandemia ha inciso anche per altro verso sugli apparecchi in discorso, in quanto l'articolo 69, comma 1, del decreto Cura Italia ha posticipato i termini per il versamento del PREU e dei canoni concessori in scadenza.

5.7. Gli apparecchi di gioco senza vincita in denaro

Gli apparecchi di gioco senza vincita in denaro costituiscono una categoria composita, disciplinata dall'articolo 110, comma 7, del TULPS, ed invero in gergo tecnico sono indicati anche come « apparecchi comma 7 ».

In essi rientrano: i dispositivi elettromeccanici attraverso i quali il giocatore esprime la sua abilità fisica, mentale o strategica, attivabili con moneta non superiore ad un euro e che distribuiscono premi corrispondenti

in piccola oggettistica, non superiore a venti volte il costo della partita (articolo 110, comma 7, lettera *a*); gli apparecchi basati sulle medesime abilità del giocatore che non distribuiscono premi, per i quali la durata della partita può variare in relazione all'abilità del giocatore e il costo della singola partita non può essere superiore a 50 centesimi di euro (articolo 110, comma 7, lettera *c*); quelli che distribuiscono tagliandi (articolo 110, comma 7, lettera *c-bis*) e gli apparecchi per i quali l'accesso al gioco è regolato senza introduzione di denaro ma con utilizzo tempo o a scopo (articolo 110, comma 7, lettera *c-ter*).

Tali apparecchi sono soggetti a regole particolari, indicate nei commi seguenti dello stesso articolo 110 TULPS, corredato con le relative sanzioni amministrative pecuniarie e con la confisca, a cui segue la distruzione dell'apparecchio.

Tali apparecchi devono infatti rispettare la norma dell'articolo 38, comma 3, della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (legge finanziaria 2001), secondo cui gli importatori e i produttori degli apparecchi e congegni di cui all'articolo 110, commi 6, lettera *a*) e 7 del TULPS devono sottoporre ogni prototipo di apparecchio alla verifica di conformità alle regole tecniche di produzione; alla norma dell'articolo 38, comma 4, della stessa legge n. 388 del 2000, secondo cui tali apparecchi devono ottenere il rilascio da parte dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli di un nulla osta di distribuzione per i produttori e di un nulla osta di esercizio per i gestori (cioè i possessori/proprietari); e soggiacciono altresì alla norma dell'articolo 38, comma 6, della medesima legge n. 388 del 2000, secondo cui ai fini del rilascio dei predetti nulla osta è necessario il possesso delle licenze previste dall'articolo 86, terzo comma, lettere *a*) o *b*) del TULPS.

Infine i predetti apparecchi devono essere soggetti al pagamento dell'imposta sugli intrattenimenti, di cui all'articolo 14-bis, comma 5, del decreto presidenziale n. 640 del 1972 (ulteriori obblighi dichiarativi nei confronti dell'Agenzia vigono sugli interessati per tutta la vita dell'apparecchio – es. dichiarazione dell'ubicazione dell'apparecchio, della sua cessione... etc.).

Gli apparecchi « comma 7 » oltre che negli esercizi commerciali o pubblici e negli altri luoghi privati previsti dagli articoli 86 e 88 del TULPS (circoli, associazioni, etc.), così come gli apparecchi con vincita in denaro, previsti al precedente comma 6, possono anche essere presenti nelle attività di spettacolo viaggiante, autorizzate ai sensi dell'articolo 69 TULPS, nel rispetto delle prescrizioni tecniche ed amministrative vigenti (articolo 110, comma 3, TULPS).

Nell'ultimo anno vi sono state numerose interrogazioni in ambo i rami del Parlamento in relazione alla disciplina di apparecchi come il biliardino, il flipper etc., che sono stati assoggettati ad una prescrizione di *standard* tecnici da parte dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli.

È stato sentito su tale punto specifico in audizione il direttore generale dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli, dottor Marcello Minenna,

accompagnato dal responsabile della Direzione giochi dell’Agenzia, ingegner avvocato Stefano Saracchi⁽³²⁾.

Il direttore ha premesso una ricostruzione storica della norma.⁽³³⁾ Accanto agli apparecchi disciplinati dall’articolo 110, comma 7, esisteva una categoria « storica » di apparecchi senza vincita in denaro e cioè gli apparecchi meccanici o elettromeccanici da divertimento e intrattenimento che non erano inizialmente soggetti ad alcun regime autorizzatorio e, per ciò stesso, non erano inseriti nel TULPS, ma erano richiamati dal legislatore – ancorché in modo generico – nell’ambito dell’imposta sugli intrattenimenti, nel citato articolo 14-*bis*, comma 5, del D.P.R. n. 640 del 1972 (ad esempio biliardo, calciobalilla). La legge 24 dicembre 2012, n. 228 (*legge di stabilità 2013*) aggiunse al comma 7 dell’articolo 110 altre due lettere: la lettera *c-bis*, nella quale vengono fatti confluire gli apparecchi meccanici ed elettromeccanici diversi da quelli di cui alle lettere *a*) e *c*), vale a dire, appunto, il biliardo, il calciobalilla etc.. e gli apparecchi che possono distribuire tagliandi dopo la conclusione della partita (e cioè le c.d. *ticket redemption*); nonché la lettera *c-ter*, ovvero gli apparecchi meccanici ed elettromeccanici per i quali l’accesso al gioco è regolato con utilizzo a tempo o a scopo (ad esempio, biliardi affittati a tempo).

L’inserimento della lettera *c-bis*, cioè della categoria degli apparecchi meccanici ed elettromeccanici, ha automaticamente prodotto l’effetto che anche questi apparecchi siano sottoposti al complesso delle predette regole previste dall’articolo 110, comma 3, del TULPS.

Tale norma è stata « dormiente » fino al periodo di riapertura dopo il *lockdown*, quando cioè, l’articolo 104 del decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104 (c.d. decreto Agosto), convertito, con modificazioni, con legge 13 ottobre 2020, n. 126, ha sostituito il comma 7-*ter* dell’articolo 110 del TULPS disponendo che « Con provvedimento del direttore dell’Agenzia delle dogane e dei monopoli ... sono definite le regole tecniche finalizzate alla produzione degli apparecchi di cui al comma 7 nonché la regolamentazione amministrativa dei medesimi, ivi compresi i parametri numerici di apparecchi installabili nei punti di offerta, così come definiti dalla normativa vigente ».

L’Agenzia delle dogane e dei monopoli ha quindi dato attuazione alla riforma in materia di apparecchi da intrattenimento senza vincita in denaro, adottando nel corso degli anni successivi diverse determinazioni direttoriali e plurime circolari esplicative ed operative, da ultimo disponendo che con lo strumento dell’autocertificazione potessero essere attestati i requisiti di sicurezza e impossibilità di manomissione prima certificati dalla stessa Agenzia, e ponendo il termine per la regolarizzazione al 31 luglio 2022.

Tale decisione era – come chiarito dallo stesso direttore generale dell’Agenzia nel corso della seduta – orientata ad una semplificazione amministrativa volta a favorire, e non a ostacolare, la permanenza di macchine – seppur non di ultima generazione – sul territorio nazionale,

⁽³²⁾ 20^a seduta: martedì 28 giugno 2022.

⁽³³⁾ Nella presente relazione la ricostruzione è stata integrata con i contenuti della circolare del direttore generale ADM n. 18 /2022 del 19 maggio 2022.

considerando l'intrinseco valore storico-culturale del biliardino, flipper, biliardo, etc.

In ogni caso la situazione di incertezza è stata sanata con l'approvazione della legge 29 giugno 2022, n. 79, di conversione del decreto-legge n. 36 del 2022 (Ulteriori misure urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza – PNRR), che ha inserito un articolo 18-ter, il cui secondo comma ha previsto che un provvedimento del direttore generale dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli, da adottare entro il 15 novembre di ogni anno, individui gli apparecchi meccanici ed elettromeccanici ai quali non si applicano le disposizioni riguardanti la verifica tecnica di conformità.⁽³⁴⁾

Pertanto, sulla base delle determinazioni che adotterà l'Agenzia, alcuni apparecchi senza vincita in denaro ritorneranno nell'area di quel « gioco libero » cui prima appartenevano.

Di seguito si riporta un quadro sinottico di tutti gli apparecchi attivi in Italia al 2020, tratto dal Libro blu dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli, comprensivo sia degli apparecchi con vincita in denaro che degli apparecchi « comma 7 ».

Anno	AWP	VLT	Comma 7
2015	418.210	52.349	108.669
2016	407.323	54.266	104.886
2017	366.399	55.824	87.801
2018	263.322	56.967	87.036
2019	263.198	57.938	97.355
2020	261.186	55.968	96.115

Fonte: Agenzia delle dogane e dei monopoli, Libro blu 2020 – Appendice

5.8. Giochi numerici a totalizzatore e a quota fissa

I giochi numerici a totalizzatore nazionale (GNTN) sono i giochi di sorte basati sulla scelta di numeri da parte dei consumatori all'atto della

⁽³⁴⁾ Si riporta integralmente il comma 2 dell'articolo 18-bis del decreto-legge n. 36 del 2022, introdotto dalla legge di conversione.

« All'articolo 110 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, di cui al regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, dopo il comma 7 è inserito il seguente:

7.1. Con provvedimento del direttore generale dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli, da adottare entro il 15 novembre di ogni anno, sono individuati gli apparecchi meccanici ed elettromeccanici di cui alla lettera c-bis) del comma 7 che non distribuiscono tagliandi e di cui alla lettera c-ter) dello stesso comma, basati sulla sola abilità, fisica, mentale o strategica, o che riproducono esclusivamente audio e video o siano privi di interazione con il giocatore, ai quali non si applicano le disposizioni di cui all'articolo 38, commi 3 e 4, della legge 23 dicembre 2000, n. 388. Per tali apparecchi resta fermo, comunque, l'obbligo di versamento dell'imposta sugli intrattenimenti di cui all'articolo 14-bis, comma 5, del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 640. A tal fine, con il decreto del Ministro dell'economia e delle finanze di cui al comma 7-ter, sono previsti specifici obblighi dichiarativi ».

giocata, ovvero sull'attribuzione alla giocata medesima di numeri determinati casualmente, per i quali una quota predeterminata delle poste di gioco è conferita ad un unico montepremi, avente una base di raccolta di ampiezza non inferiore a quella nazionale, e che prevedono, altresì, la ripartizione in parti uguali del montepremi tra le giocate vincenti appartenenti alla medesima categoria. Si tratta di giochi come, ad esempio, il *Super Enalotto*, *Win for Life*, *Super Star*.

L'articolo 1, comma 90, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (*legge finanziaria 2007*) prevede che con provvedimento del MEF-Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato, ora ADM, siano affidati in concessione i predetti giochi nel rispetto dei principi dalla stessa norma stabiliti.

Anche in questo caso, quindi, è previsto il ricorso alla concessione con aggiudicazione (in base al criterio dell'offerta economicamente più conveniente) ad un soggetto da individuare a seguito di procedura di selezione aperta ai più qualificati operatori italiani ed esteri, secondo i principi e le regole disposti in materia dalla normativa nazionale e comunitaria, evitando comunque il determinarsi di posizioni dominanti sul mercato nazionale del gioco. Si è pertanto in regime di « mono-concessione ».

La convenzione con il concessionario (di durata pari a nove anni, non rinnovabili) prevede l'assunzione in via esclusiva di ogni responsabilità organizzativa, tecnica, finanziaria, amministrativa, contabile, economica e di ogni altra natura, inerente l'esecuzione e la gestione delle attività e delle funzioni oggetto della concessione. La concessione non può essere trasferita se non con il consenso dell'amministrazione.

La gestione del servizio deve avvenire attraverso la rete telematica appositamente dedicata ai giochi GNTN, ed in base ai livelli di servizio previsti dal capitolato tecnico e dalla documentazione di gara.

La raccolta delle giocate deve avvenire esclusivamente nei punti di vendita, che costituiscono la rete distributiva fisica e a distanza ed inoltre il concessionario si impegna ad un aggiornamento tecnologico del sistema della rete telematica e dei terminali di gioco secondo *standard* qualitativi che garantiscano la massima sicurezza ed affidabilità.

Oltre al concessionario, gli altri soggetti della filiera sono gli esercenti, ossia i punti vendita suddivisi tra i due canali: affiliati (esercizi commerciali comuni) e *branded* (che fanno parte della società concessionaria o sono comunque collegate alla stessa).⁽³⁵⁾

Per quanto riguarda la concessione, in relazione ai giochi numerici a totalizzatore l'articolo 101 del decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104 (c.d. decreto Agosto – convertito con modificazioni dalla legge 13 ottobre 2020, n. 126) prevede, a causa COVID-19, la proroga dei termini degli adempimenti tecnico-organizzativi ed economici previsti dall'aggiudicazione della gara per l'attribuzione della nuova concessione, indetta ai sensi dell'articolo 1, comma 576, della legge 11 dicembre 2016, n. 232, stabilendo che « la data per la stipula e la decorrenza della convenzione è fissata

⁽³⁵⁾ Per approfondimenti si rinvia a *La fiscalità del gaming*, cit.

al 1° dicembre 2021 ». Pertanto, poiché la concessione ha durata « di nove anni, non rinnovabile » (legge n. 232 del 2016), la relativa scadenza è fissata al 1° dicembre 2030.

Nei giochi a quota fissa (il più famoso è il Lotto) l'estrazione dei numeri avviene mediante un'urna meccanica, che, in modo del tutto casuale, fa uscire i numeri per ciascuna « ruota », senza possibilità di essere estratti di nuovo. Il giocatore vince se i numeri scelti corrispondono (almeno due su cinque) a quelli estratti sulla ruota corrispondente.

Anche per questi giochi vige un regime di « mono-concessione ». La filiera si compone dei punti di raccolta gioco (rivendite di generi di monopolio e prodotti da fumo, cioè le tabaccherie) e delle ricevitorie specializzate.

La concessione per la raccolta dei giochi numerici a quota fissa è riservata alle rivendite ordinarie o speciali dei generi di monopolio ed è legata alla durata della relativa concessione per la vendita dei tabacchi (articolo 12, primo comma, della legge 2 agosto 1982, n. 528 – Ordinamento del gioco del lotto).

La concessione per il servizio automatizzato del lotto e dei giochi numerici a quota fissa, a seguito della gara prevista dall'articolo 1, commi 653 e 654, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (legge di stabilità 2015), è stata aggiudicata il 16 maggio 2016 (cfr. documenti pubblicati sul sito ADM) ed ha una durata di 9 anni, non rinnovabile, a decorrere dalla data di stipula dell'atto di convenzione (30 novembre 2016). La sua scadenza, quindi, è fissata al 30 novembre 2025.

5.9. *Giochi a distanza (« online »)*

Con l'articolo 24, commi 11 e ss., della legge 7 luglio 2009, n. 88 (legge comunitaria 2008), il legislatore è intervenuto per regolare la materia dei giochi online, con il fine di « contrastare in Italia la diffusione del gioco irregolare ed illegale, nonché di perseguire la tutela dei consumatori e dell'ordine pubblico, la tutela dei minori e la lotta al gioco minorile ed alle infiltrazioni della criminalità organizzata nel settore dei giochi ». La norma contiene disposizioni in materia di esercizio e di raccolta « a distanza » di tutti i giochi già regolati relativamente alla raccolta fissa (e, dunque, scommesse, su eventi – anche simulati – sportivi, inclusi quelli relativi alle corse dei cavalli, nonché su altri eventi, giochi di abilità, bingo, lotterie ad estrazione istantanea e differita, etc.). Va tuttavia precisato che il primo intervento normativo di settore risale al 2006, con il già citato decreto-legge n. 223 del 2006 (decreto Bersani) finalizzato da un lato a regolare l'apertura del mercato agli operatori stranieri, dall'altro alla regolamentazione del gioco a distanza, prevedendosi il rilascio di concessioni da parte dell'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato, ora Agenzia delle dogane e dei monopoli, agli operatori che volessero svolgere il proprio lavoro in condizioni di legalità sul mercato italiano del gioco, in particolare per le scommesse a quota fissa e i giochi di abilità. Il citato articolo 29 della legge n. 88 del 2009 ha poi dato organicità e sistematicità alle regole del settore. L'articolo 24 ha demandato a provvedimenti del direttore generale

di ADM la istituzione di singoli giochi, la definizione delle condizioni generali di gioco e delle relative regole tecniche, anche d'infrastruttura, la posta unitaria di partecipazione al gioco, la individuazione della misura di aggi, diritti o proventi da corrispondere in caso di organizzazione indiretta del gioco. Il comma 13 ha previsto che le concessioni fossero inizialmente stabilite in un numero massimo di duecento, da rilasciarsi (per una durata di nove anni) ai soggetti che, alla data di entrata in vigore della legge, fossero già titolari di concessione per l'esercizio e la raccolta di uno o più giochi attraverso rete fisica, rete di raccolta a distanza, ovvero entrambe (ma prevedendosi, quanto ai giochi numerici a totalizzatore nazionale ed alle lotterie ad estrazione istantanea e differita, che la raccolta a distanza fosse riservata ai soggetti titolari unici di concessione per la gestione e lo sviluppo mediante rete fisica degli stessi giochi). La norma prevede altresì che la concessione possa essere rilasciata a soggetti già autorizzati da altro Stato appartenente allo Spazio economico europeo all'esercizio della stessa attività (con un fatturato complessivo, ricavato da tale attività, non inferiore ad euro 1.500.000 nel corso degli ultimi due esercizi chiusi anteriormente alla data di presentazione della domanda) ovvero a soggetti in possesso di una capacità tecnico-infrastrutturale non inferiore a quella richiesta dal capitolato tecnico (con rilascio all'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato di una garanzia bancaria ovvero assicurativa, a prima richiesta e di durata biennale, di importo non inferiore ad euro 1.500.000). Le infrastrutture tecnologiche, *hardware e software*, dedicate alle attività oggetto di concessione, devono necessariamente risiedere in uno degli Stati dello Spazio economico europeo.

La legge comunitaria ha inoltre subordinato la raccolta a distanza alla stipula, anche per via telematica, di un *contratto di conto* di gioco tra il giocatore e il concessionario, sulla base di uno schema di riferimento e nel rispetto di una serie di condizioni minime.

Con decreto direttoriale dell'8 febbraio 2011 sono stati attuati i parametri legislativi indicati e il primo bando porta la data del 10 marzo 2011.

Per quanto riguarda le scadenze, oltre al tale primo gruppo di concessioni, bandite nel 2011, i cui contratti sono stati sottoscritti nel 2011-2012 (scadute in teoria dopo 9 anni dalla sottoscrizione della convenzione), vi è un altro gruppo di concessioni attribuite a seguito della procedura di gara prevista dall'articolo 1, comma 935, della legge n. 208 del 2015, la cui scadenza è il 31 dicembre 2022 (si veda il citato comma 935 e l'articolo 4 dello schema di convenzione di concessione).

Tuttavia per consentire l'allineamento delle concessioni è intervenuto il legislatore, con la legge 27 dicembre 2019, n. 160 (legge di bilancio 2020), che ha previsto una nuova procedura avente ad oggetto 40 diritti, per la durata di nove anni. L'indizione dei bandi, originariamente, era stata prefissata entro il 31 dicembre 2020 (articolo 1, comma 727) ma, analogamente a quanto avvenuto per i bandi per la raccolta fisica, il termine è stato prorogato in base all'articolo 69 del decreto Cura Italia e sulla base della proroga dello stato di emergenza.

Sulla materia è intervenuto anche il Tar Lazio, adito dopo i ricorsi delle società le cui convenzioni bandite per prime erano nel frattempo scadute ed avevano pertanto ricevuto da ADM un provvedimento di decadenza.

In tal caso il Tar Lazio ha statuito che la convenzione di concessione stipulata con le società ricorrenti deve essere in via diretta etero-integrata *ex lege* ad opera del citato comma 935 della legge 208 del 2015, con conseguente ed ininterrotta prosecuzione del rapporto concessorio, da ritenersi ancora in corso fino alla data del 31 dicembre 2022.

I giudici amministrativi hanno quindi accolto i ricorsi sottolineando che l'interpretazione conforme dell'articolo 1, comma 935, della legge n. 208 del 2015, porta a ritenere che tramite tale disposizione il legislatore abbia voluto prevedere una vera e propria eterointegrazione *ex lege* del rapporto concessorio ai sensi dell'articolo 1374 c.c. sotto il profilo della durata temporale, con la sostituzione della nuova scadenza unitaria del 31 dicembre 2022, sostanzialmente mirando il legislatore ad uniformare il regime di validità dei due gruppi di concessioni nell'attesa del completamento delle procedure ad evidenza pubblica aventi ad oggetto l'affidamento dei predetti titoli.

La decisione del giudice amministrativo si pone come soluzione interpretativa per escludere la possibile illegittimità costituzionale della disciplina in esame sia in relazione al profilo della disparità di trattamento tra le posizioni del tutto simili dei due gruppi di concessionari sopra indicati (articolo 3 Cost.), che in relazione alla violazione del principio di imparzialità e buon andamento dell'azione amministrativa di cui all'articolo 97 della Costituzione (Tar Lazio, sezione seconda, 3 novembre 2021, n. 11237).

5.10. Riepilogo

Le regole del gioco pubblico e delle scommesse sono disseminate in numerosissimi atti legislativi e di livello regolamentare primario e secondario (con riferimento, in tale secondo caso, ai decreti del direttore generale dell'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato, ora Agenzia delle dogane e dei monopoli).

Sovente inserite nell'ambito della normativa generale di bilancio o di adempimento agli obblighi comunitari e spesso ispirate da esigenze di carattere tributario più che di disciplina del settore, le norme sul gioco, come si vede dalla narrazione dei paragrafi precedenti, sono affette da grande frammentarietà ed eterogeneità quanto ai livelli di regolamentazione.

A tale frammentarietà contribuiscono: la molteplicità delle tipologie di gioco (molte delle quali prive di affinità l'una con l'altra e dunque bisognose di una regolamentazione *ad hoc*); l'evoluzione tecnologica e del mercato, che impone un adeguamento tecnico costante anche della disciplina di dettaglio; ed infine l'intreccio di disposizioni derivanti dall'emergenza pandemica, che hanno prodotto norme specifiche di favore per gli operatori ma anche proroghe, spesso di durata non chiara e predeterminabile, con il ruolo interpretativo-suppletivo acquisito talvolta dall'Agenzia delle dogane e dei monopoli e talvolta dal giudice amministrativo (si veda il caso dei diritti di gioco *online*).

Tutto quanto sopra considerato, se ne deduce che il consolidamento delle norme e il loro riordino in un testo unitario diviene la base per garantire chiarezza e certezza del diritto agli operatori della filiera, anche allo scopo di bandire le imminenti procedure ad evidenza pubblica con un quadro normativo delineato in modo quanto più possibile armonico.

Inoltre, come sottolineato anche dal giudice amministrativo, sarebbe opportuno procedere ad un allineamento delle scadenze delle concessioni, almeno all'interno della stessa « famiglia » di giochi.

Di seguito si riporta un prospetto delle scadenze delle concessioni secondo la ricognizione effettuata nei paragrafi precedenti.

Tipologia di gioco	Scadenza della/e concessione/i
Bingo	31 marzo 2023
Lotterie ad estrazione istantanea	30 settembre 2028
Scommesse, anche ippiche	30 giugno 2024
Apparecchi	29 giugno 2023
Giochi numerici a totalizzatore nazionale	1° dicembre 2030
Giochi numerici a quota fissa	30 novembre 2025
Giochi online	31 dicembre 2022

Fonte: elaborazione della Commissione sui dati normativi (per i giochi online, sentenza Tar Lazio n. 11237 del 2021).

6. IL GIOCO COME SETTORE ECONOMICO: GETTITO ERARIALE E DIMENSIONI DEL COMPARTO

6.1. Le dimensioni del settore

Negli ultimi anni il mercato dei giochi in Italia ha mostrato una crescita significativa del suo giro d'affari. Secondo i dati pubblicati dall'Ufficio parlamentare di bilancio, dal 2000 al 2016 la raccolta complessiva, che definisce l'ampiezza del mercato, è aumentata di cinque volte, passando, in termini reali, da 19 a circa 96 miliardi di euro (nel 2017, sulla base di stime recenti, la raccolta avrebbe superato i 102 miliardi).

L'industria del gioco sembra essere una delle prime in Italia: complessivamente le imprese del settore sono circa 6.600 con ben oltre 100.000 occupati, di cui il 20 per cento della filiera diretta e l'80 per cento della filiera indiretta (punti vendita, tabaccherie, bar, autogrill, edicole). Di conseguenza anche il giro d'affari dell'indotto (costruttori di giochi e componenti elettronici, commercio dei macchinari, noleggiatori e gestori di attrezzature, ricevitorie, sale bingo, *gaming hall*) è quasi raddoppiato dal 2006 al 2011.⁽³⁶⁾

Analizzando il *dossier* fornito da ISTAT alla Commissione parlamentare d'inchiesta sul gioco illegale e sulle disfunzioni del gioco pubblico del 1° giugno 2022⁽³⁷⁾, in base agli ultimi dati disponibili del Registro statistico delle imprese attive (ASIA)⁽³⁸⁾, le imprese che operano nella divisione « Attività riguardanti le lotterie, le scommesse, le case da gioco » sono oltre 8.300 nel 2020 e occupano più di 37 mila addetti, di cui oltre 28 mila lavoratori dipendenti (di cui l'11,6 per cento a tempo determinato) e poco più di 9 mila indipendenti.

⁽³⁶⁾ Ufficio parlamentare di bilancio, *La fiscalità nel settore dei giochi*, focus tematico n. 6, 3 maggio 2018, rinvenibile sul sito *web* dell'UPB (www.upbilancio.it).

⁽³⁷⁾ Per la memoria integrale dell'Istat si rinvia al sito *web* dell'Istituto all'indirizzo <https://www.istat.it/it/archivio/271464>.

⁽³⁸⁾ Tutti i dati sulla struttura e sui risultati economici delle imprese sono consultabili all'indirizzo: <http://dati.istat.it/>, sezione « Imprese ».

Quasi la metà delle imprese sono individuali (44,0 per cento) e coinvolgono oltre un quinto degli addetti (21,0 per cento); le altre adottano, nel 15,3 per cento dei casi, la forma giuridica di società di persone, mentre il 40,4 per cento assumono quella di società di capitali (occupando più dei due terzi degli addetti, il 66,8 per cento).

Il settore si caratterizza per lo più per imprese di piccolissime (0-9 addetti) e piccole dimensioni (10-49), che costituiscono rispettivamente il 94,9 per cento e il 4,5 per cento del totale. Le prime impiegano più della metà degli addetti (54,5 per cento), le seconde il 18,8 per cento.

Gli addetti sono distribuiti maggiormente in imprese con sede legale nel Mezzogiorno (35,7 per cento, di cui il 9,0 per cento nelle Isole); seguono il Centro (26,0 per cento), il Nord-Ovest (24,3 per cento) e il Nord-Est (14,0 per cento).

Seguono le tabelle fornite dall'ISTAT.

Tavola 5 - Numero di imprese e addetti nella divisione 92 "Attività riguardanti lotterie, scommesse e case da gioco" per forma giuridica e ripartizione geografica - Anno 2020 (valori assoluti e valori percentuali)

FORMA GIURIDICA	Nord-ovest		Nord-est		Centro		Sud		Isole		Italia	
	Numero imprese	Numero addetti (valori medi annui)	Numero imprese	Numero addetti (valori medi annui)	Numero imprese	Numero addetti (valori medi annui)	Numero imprese	Numero addetti (valori medi annui)	Numero imprese	Numero addetti (valori medi annui)	Numero imprese	Numero addetti (valori medi annui)
VALORI ASSOLUTI												
Società individuali	823	1.756	570	1.192	555	1.120	1.186	2.690	546	1.094	3.680	7.852
Società di persona	423	1.350	314	1.026	180	559	285	1.015	80	253	1.282	4.203
Società di capitale	652	5.960	341	3.024	731	7.725	1.287	6.243	369	2.001	3.380	24.952
Altra forma d'impresa	3	10	..	..	9	289	5	16	6	12	23	327
Totale	1.901	9.076	1.225	5.242	1.475	9.693	2.763	9.965	1.001	3.359	8.365	37.334
VALORI PERCENTUALI												
Società individuali	43,3	19,3	46,5	22,7	37,6	11,6	42,9	27,0	54,5	32,6	44,0	21,0
Società di persona	22,3	14,9	25,6	19,6	12,2	5,8	10,3	10,2	8,0	7,5	15,3	11,3
Società di capitale	34,3	65,7	27,8	57,7	49,6	79,7	46,6	62,6	36,9	59,6	40,4	66,8
Altra forma d'impresa	0,2	0,1	0,0	0,0	0,6	3,0	0,2	0,2	0,6	0,4	0,3	0,9
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Registro statistico delle imprese (ASIA)

Tavola 6 - Numero di imprese e addetti nella divisione 92 "Attività riguardanti lotterie, scommesse e case da gioco" per classe di addetti e ripartizione geografica - Anno 2020 (valori assoluti e valori percentuali)

CLASSI DI ADETTI	Nord-ovest		Nord-est		Centro		Sud		Isole		Italia	
	Numero imprese	Numero addetti (valori medi annui)	Numero imprese	Numero addetti (valori medi annui)	Numero imprese	Numero addetti (valori medi annui)	Numero imprese	Numero addetti (valori medi annui)	Numero imprese	Numero addetti (valori medi annui)	Numero imprese	Numero addetti (valori medi annui)
VALORI ASSOLUTI												
0-9	1.810	4.632	1.170	2.903	1.370	3.284	2.630	7.185	962	2.238	7.942	20.241
10-49	80	1.479	44	677	89	1.784	126	2.298	35	785	374	7.023
50-249	8	916	9	930	9	857	7	482	4	337	37	3.521
250 e più	3	2.049	2	733	7	3.768	..	..	..	..	12	6.550
Totale	1.901	9.076	1.225	5.242	1.475	9.693	2.763	9.965	1.001	3.359	8.365	37.334
VALORI PERCENTUALI												
0-9	95,2	51,0	95,5	55,4	92,9	33,9	95,2	72,1	96,1	66,6	94,9	54,2
10-49	4,2	16,3	3,6	12,9	6,0	18,4	4,6	23,1	3,5	23,4	4,5	18,8
50-249	0,4	10,1	0,7	17,7	0,6	8,8	0,3	4,8	0,4	10,0	0,4	9,4
250 e più	0,2	22,6	0,2	14,0	0,5	38,9	-	-	-	-	0,1	17,5
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Registro statistico delle imprese (ASIA)

Tavola 7 - Numero di dipendenti, indipendenti e lavoratori esterni nelle imprese che operano nella divisione 92 "Attività riguardanti lotterie, scommesse e case da gioco" per ripartizione geografica e tipo di rapporto di lavoro - Anno 2020

RIPARTIZIONE GEOGRAFICA	Posizioni Lavorative (a)								
	Dipendenti	Indipendenti			Esterni			Temporanei	
		Indipendenti in senso stretto	Familiari e Coadiuvanti	Totale	Amministratori	Collaboratori	Altri lavoratori esterni (b)		Totale
Nord-ovest	6.773,6	1.993,2	309,2	2.302,4	199,3	23,7	2,3	225,2	55,8
Nord-est	3.685,6	1.339,0	237,0	1.576,0	93,2	10,2	4,1	107,4	4,7
Centro	8.214,6	1.333,8	144,4	1.478,2	109,2	20,9	3,9	134,0	47,4
Sud	7.205,8	2.578,9	179,9	2.758,8	83,7	31,5	6,4	121,6	16,6
Isole	2.381,9	931,2	45,9	977,1	27,8	2,3	2,6	32,6	0,2
Italia	28.241,6	8.176,1	916,3	9.092,3	513,2	88,5	19,2	620,9	124,6

Fonte: Registro Asia Occupazione

(a) L'occupazione è misurata in termini di posizioni lavorative totali in media annua, calcolate sulla base delle presenze settimanali del lavoratore.

(b) Prestatori di lavoro occasionale di tipo accessorio (voucher), associati in partecipazione che risultano iscritti alla gestione separata Inps, lavoratori autonomi dello sport e spettacolo per i quali l'impresa versa i contributi all'ex Enpals.

6.2. Il prelievo fiscale sui giochi e le entrate erariali

Considerata la sua rilevanza economica, il settore del gioco costituisce una fonte importante e stabile di gettito per l'Italia, garantita da una domanda elevata anche nei momenti di crisi. Riportando nuovamente l'approfondimento condotto per l'Ufficio parlamentare di bilancio, dal 2006 al 2016 il prelievo tributario sul settore (al netto delle vincite) è passato da circa 7 a oltre 10 miliardi, corrispondente allo 0,6 per cento del PIL e oltre il 2 per cento delle entrate tributarie complessive. Nello stesso periodo l'Italia ha registrato un livello di tassazione superiore a quello degli altri principali Paesi europei.

Tale progressivo incremento ha subito un brusco rallentamento con l'emergenza pandemica.

Secondo i dati forniti dall'Agenzia delle dogane e dei monopoli nel « Libro blu 2020 », pubblicato nel luglio 2021, le entrate erariali del 2020 nel settore giochi – che costituiscono l'ammontare totale dell'imposizione fiscale e del differenziale residuale tra raccolta, aggi e vincite dei giochi che entrano nelle casse pubbliche – sono state pari a 7,24 miliardi di euro, con un calo del 36,27 per cento rispetto al 2019. Tale *trend* è sostanzialmente connesso alla riduzione del gioco fisico, dovuto alle chiusure dei punti gioco nel periodo di *lockdown* ed è dato soprattutto dallo *switch off* degli apparecchi AWP e VLT, che rappresentano le categorie di gioco che contribuiscono maggiormente al gettito. Lo spostamento verso il gioco a distanza non ha potuto controbilanciare tali perdite.⁽³⁹⁾

Analizzando inoltre i dati comunicati dal Ministero dell'economia e delle finanze-Dipartimento delle finanze, nel 2019 le entrate totali relative ai giochi (che includono varie imposte classificate come entrate erariali sia dirette che indirette) erano pari a 15.563 milioni di euro; considerando solo le imposte indirette, il gettito delle attività da gioco (lotto, lotterie e delle

⁽³⁹⁾ Agenzia delle dogane e dei monopoli, *Libro blu 2020 – Relazione* (www.adm.gov.it).

altre attività di gioco) era di 14.996 milioni di euro.⁽⁴⁰⁾ Nell'anno successivo 2020 le entrate totali relative ai giochi (che includono varie imposte classificate come entrate erariali sia dirette che indirette) sono risultate pari a 10.510 milioni di euro (con un calo di 5.095 milioni di euro, pari a -32,6 per cento rispetto all'anno precedente) e hanno naturalmente risentito della sospensione dei giochi a partire dalla fine dei concorsi del 21 marzo 2020; considerando solo le imposte indirette, il gettito delle attività da gioco (lotto, lotterie e delle altre attività di gioco) è stato di 9.928 milioni di euro (con un calo di 5.032 milioni di euro, pari a -33,6 per cento rispetto all'anno precedente).⁽⁴¹⁾

Occorre notare che i dati pubblicati dall'Agenzia delle dogane e dei monopoli non collimano con quelli del Dipartimento delle finanze, pur mostrando le stesse tendenze, perché i due enti utilizzano banche dati e basi di calcolo differenti. Per il Libro blu, ADM si basa sulle rilevazioni effettuate dalla banca dati AIDA e dai propri sistemi di rilevazione informatica rielaborati dalla stessa Agenzia, mentre i dati pubblicati dal MEF-Dipartimento delle finanze si basano sulle entrate tributarie erariali derivanti dagli accertamenti secondo il criterio della competenza giuridica e con riferimento ai criteri del Sistema europeo dei conti (SEC 2010).⁽⁴²⁾

Per quanto concerne l'anno 2021, il Dipartimento delle finanze ha riportato le entrate totali relative ai giochi (imposte classificate come entrate erariali sia dirette che indirette) nell'ammontare di 12.407 milioni di euro (con aumento di 1.895 milioni di euro, pari al più 18,0 per cento rispetto all'anno precedente); considerando solo le imposte indirette, il gettito delle attività da gioco (lotto, lotterie e delle altre attività di gioco) è stato di 11.712 milioni di euro (un aumento di 1.857 milioni di euro, pari ai punti percentuali di incremento di 18,8 per cento).⁽⁴³⁾

Infine, per quanto concerne l'anno 2022, alla data di maggio 2022 risulta che le entrate totali relative ai giochi (che includono varie imposte classificate come entrate erariali sia dirette che indirette) sono pari a 6.052 milioni di euro (+1.599 milioni di euro, pari a +35,9 per cento); in relazione alle sole imposte indirette, il gettito delle attività da gioco (lotto, lotterie e delle altre attività di gioco) è di 5.791 milioni di euro (+1.574 milioni di euro, pari a +37,3 per cento).⁽⁴⁴⁾

Il *trend* positivo dopo la pandemia verrebbe quindi confermato anche per l'anno in corso.

⁽⁴⁰⁾ Ministero dell'Economia e delle finanze – Dipartimento delle finanze, *Bollettino delle entrate tributarie*, n. 214, dicembre 2019, pubblicato a marzo 2020 (www.finanze.gov.it)

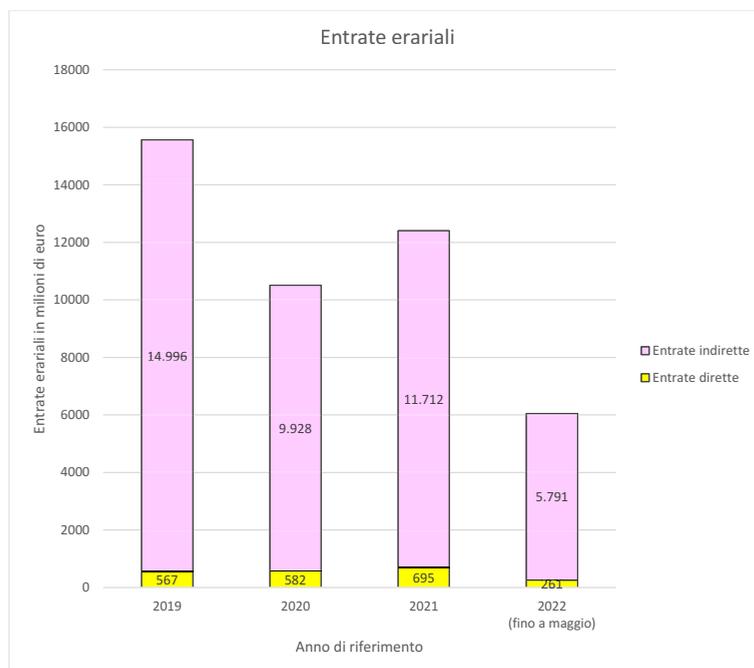
⁽⁴¹⁾ Ministero dell'Economia e delle finanze – Dipartimento delle finanze, *Bollettino delle entrate tributarie*, n. 226, dicembre 2020, pubblicato a marzo 2021. I dati riferiti al 2020 sono stati riportati anche nell'audizione del 2 dicembre 2021 dal Vice Ministro per lo sviluppo economico.

⁽⁴²⁾ Per il *Libro blu 2020*, con riferimento agli strumenti e basi di calcolo si rinvia all'*Appendice*, che insieme alla *Relazione* compone il Libro blu, e specificamente alla *Nota metodologica* in essa contenuta. Per il *Bollettino delle entrate tributarie* si rinvia alla *Guida interpretativa al Bollettino delle entrate tributarie* posta in calce a ciascun Bollettino.

⁽⁴³⁾ *Bollettino delle entrate tributarie*, n. 238, dicembre 2021, pubblicato a febbraio 2022.

⁽⁴⁴⁾ *Bollettino delle entrate tributarie*, n. 243, maggio 2022, pubblicato a luglio 2022.

Di seguito viene mostrata una tabella con l'elaborazione dei dati provenienti Bollettino delle entrate tributarie del Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento delle finanze.



Fonte: dati pubblicati nel Bollettino delle entrate tributarie del Ministero dell'Economia e delle finanze

Le entrate per l'erario provenienti dal settore sono sia di carattere *extra-tributario* che *tributario*. Nel primo caso il prelievo fiscale coincide con il margine erariale residuo che si ottiene sottraendo dall'importo complessivo delle giocate (raccolta) le vincite pagate ai giocatori e l'aggio spettante al gestore del punto di gioco. Questo prelievo si applica solo al Lotto, alle lotterie istantanee e a quelle a estrazione differita.

Il gettito generato da tutte le altre tipologie di gioco viene classificato, invece, tra le entrate tributarie.

I soggetti passivi di imposta sono i concessionari, e le basi imponibili e le aliquote variano a seconda della diversa tipologia di gioco.

La base imponibile può essere la raccolta lorda o il margine lordo del concessionario (differenza tra la raccolta e le vincite).

Attualmente esistono quattro tipi di imposte:

1) il prelievo erariale unico (PREU) è stato istituito dall'articolo 39, comma 3 del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2003, n. 326, per gli apparecchi da intrattenimento di cui al comma 6 TULPS (AWP e VLT). La base imponibile dell'imposta è rappresentata dalle somme giocate (raccolta), mentre l'aliquota, diversa fra AWP e VLT, viene in genere fissata dalle leggi

di bilancio, anche se l'ADM, con propri decreti, può emanare tutte le disposizioni in materia al fine di assicurare maggiori entrate;

2) l'imposta unica si applica ai giochi numerici a totalizzatore, ai giochi a base sportiva e a base ippica, ai giochi di abilità a distanza, ai giochi di carte, ai giochi di sorte a quota fissa, ai *poker cash* e ai giochi da casinò. La base imponibile può corrispondere sia alla raccolta sia al margine lordo (GGR), calcolato come differenza fra la raccolta e i premi restituiti ai giocatori. Le aliquote sono variabili fra i vari tipi di gioco e anche in questo caso possono essere modificate da interventi legislativi o da ADM;

3) l'imposta sugli intrattenimenti (ISI) si applica ai giochi nei quali non è prevista vincita in denaro, come gli apparecchi da intrattenimento di cui all'articolo 110, comma 7, del TULPS. In genere, in questo caso la base imponibile viene calcolata in modo forfettario, a seconda della tipologia di gioco;

4) aliquota IVA si applica esclusivamente ai giochi per i quali non è prevista vincita in denaro;

5) la cosiddetta «tassa sulla fortuna» è stata introdotta dal 2012 per alcuni tipologie di gioco ed estesa dall'ottobre 2017 anche ad altri giochi. Si tratta di una tassazione ulteriore sulle vincite superiori a 500 euro. Ad oggi risultano tassate, anche se con aliquote diverse, le vincite oltre i 500 euro per i giochi numerici a totalizzatore, i giochi numerici a quota fissa, le lotterie e i premi corrisposti dalle VLT.

In particolare, poi, per quanto riguarda il PREU, la misura del prelievo negli anni è stata aumentata più volte. Nella XVIII legislatura, l'articolo 9, comma 6, del decreto-legge n. 87 del 2018 (cd. decreto dignità), ha aumentato il Preu sui predetti apparecchi, fissando le aliquote nella seguente modalità:

- I. al 19,25 per cento (AWP) e al 6,25% (VLT) dell'ammontare delle somme giocate a decorrere dal 1° settembre 2018;
- II. al 19,6 per cento (AWP) e al 6,65 per cento (VLT) dal 1° maggio 2019;
- III. al 19,68 per cento (AWP) e al 6,68 per cento (VLT) dal 1° gennaio 2020;
- IV. al 19,75 per cento (AWP) e al 6,75 per cento (VLT) dal 1° gennaio 2021;
- V. al 19,6 per cento (AWP) e al 6,6 per cento (VLT) dal 1° gennaio 2023.

Il comma 1051 della legge di bilancio 2019 ha successivamente incrementato le predette aliquote di un ulteriore 1,35 per cento per le *new slot* e dell'1,25 per cento per le *videolottery* a decorrere dal 1° gennaio 2019. Tale incremento, secondo la relazione tecnica relativa alla legge di bilancio 2019, dovrebbe apportare un aumento di gettito per gli anni 2019-2020 pari rispettivamente a 616,9 e a 614,9 milioni di euro.

Il comma 731 della legge di bilancio 2020 incrementa, a decorrere dal 1° gennaio 2020, le misure del prelievo erariale unico-PREU sugli apparecchi AWP (o *new slot*) nonché sulle *videolottery*.

Le aliquote del PREU sono fissate rispettivamente nel 23,85 per cento (sino al 31 dicembre 2020) e nel 24 per cento (a decorrere dal 1° gennaio 2021) delle somme giocate per gli apparecchi AWP, e nel 8,50 per cento (sino al 31 dicembre 2020) e nel 8,60 per cento (a decorrere dal 1° gennaio 2021) delle somme giocate per gli apparecchi *videolottery*.

Le aliquote previste sostituiscono quelle previste dall'articolo 9, comma 6, del decreto-legge n. 87 del 2018.

Il comma 732 dispone inoltre che, a decorrere dal 1° gennaio 2020, la percentuale delle somme giocate destinata alle vincite (*payout*) è fissata in misura non inferiore al 65 per cento per gli apparecchi AWP e in misura non inferiore all'83 per cento per le *videolottery*.

Infine, l'articolo 27, comma 2, del decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4, recante disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni, modificando il suddetto comma 1051, dispone che l'aumento delle aliquote applicabili alle *new slot* sia pari al 2 per cento. Quest'ultimo incremento, secondo la relazione tecnica del provvedimento, dovrebbe apportare un ulteriore aumento del gettito di 154 milioni di euro su base annua.

L'articolo 31 del predetto decreto stabilisce inoltre che per il 2019 i versamenti dovuti con riferimento al prelievo erariale unico a titolo di primo, secondo e terzo acconto relativi al sesto bimestre sono maggiorati nella misura del 10 per cento ciascuno.

Occorre precisare che l'articolo 39, comma 13- *bis*, del decreto-legge n. 269 del 2003, aveva demandato al MEF – Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato di stabilire con appositi provvedimenti: i periodi contabili in cui è suddiviso l'anno solare; le modalità di calcolo del PREU dovuto per ciascun periodo contabile e per ciascun anno solare; i termini e le modalità con cui i soggetti passivi d'imposta effettuano i versamenti periodici ed il versamento annuale a saldo.

In attuazione della disposizione dell'articolo 39 richiamato, in riferimento alle modalità di assolvimento del prelievo erariale unico dovuto sui sistemi di gioco di cui all'articolo 110, comma 6, lettere *a*) e *b*), del TULPS, sono stati emanati rispettivamente i decreti del direttore generale dell'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato del 12 aprile 2007 e del 1° luglio 2010 che stabiliscono i termini e le modalità per la determinazione e per l'effettuazione dei versamenti del PREU.

In particolare i due decreti direttoriali (articolo 6) dispongono che i concessionari assolvono il PREU, dovuto per ciascun periodo contabile, mediante quattro versamenti da effettuarsi alle seguenti scadenze:

a) il primo versamento, entro il giorno 28 del primo mese del periodo contabile;

b) il secondo versamento, entro il giorno 13 del secondo mese del periodo contabile;

c) il terzo versamento, entro il giorno 28 del secondo mese del periodo contabile;

d) il quarto versamento, entro il giorno 22 del primo mese del periodo contabile successivo. Il quarto versamento del sesto periodo contabile è effettuato entro il giorno 22 gennaio dell'anno solare successivo.

Con riferimento a ciascun anno solare, il concessionario effettua il versamento del PREU, dovuto a titolo di saldo, entro il 16 marzo dell'anno successivo e l'importo di ciascuno dei primi tre versamenti che il concessionario effettua per il singolo periodo contabile è determinato nella misura del 25 per cento dell'ammontare del PREU dovuto per il penultimo periodo contabile precedente.

Successivamente l'articolo 5 del decreto-legge 30 novembre 2020, n. 157 (c.d. Ristori *quater*, confluito nel decreto-legge n.137 del 2020) ha stabilito che il versamento del saldo del prelievo erariale unico sugli apparecchi da intrattenimento e del canone concessorio relativo al quinto bimestre 2020, con scadenza al 18 dicembre 2020, sia versato nella misura del 20 per cento. Si prevede una forma di rateizzazione per le restanti somme dovute, con versamento dell'ultima rata entro il 30 giugno 2021.

Si rammenta che l'articolo 18, comma 8-*bis*, del decreto-legge n. 23 del 2020 ha prorogato al 22 settembre 2020 il versamento del PREU sugli apparecchi in oggetto e del canone concessorio in scadenza al 30 agosto. La medesima norma dispone che le somme dovute possono essere versate con rate mensili di pari importo, con applicazione degli interessi legali calcolati giorno per giorno; la prima rata è versata entro il 22 settembre 2020 e le successive entro l'ultimo giorno del mese. L'ultima rata è versata entro il 18 dicembre 2020. Precedentemente, l'articolo 69, comma 1, del decreto-legge n. 18 del 2020 aveva disposto la proroga al 29 maggio 2020 (in luogo del 30 aprile) della scadenza dei termini per il PREU e canone relativo. Le somme dovute possono essere versate con rate mensili di pari importo. Sono addebitati gli interessi legali calcolati giorno per giorno. La prima rata è versata entro il 29 maggio e le successive entro l'ultimo giorno di ciascun mese successivo. L'ultima rata è versata entro il 18 dicembre 2020.

A seguito dei provvedimenti legati all'emergenza da COVID-19 (in particolare i decreti del Presidente del Consiglio dei ministri 24 ottobre 2020 e 3 novembre 2020) che hanno sospeso le attività di sale giochi, sale scommesse e sale bingo nonché le attività di gioco svolte in esercizi commerciali di diverso tipo, è stato emanato il decreto del direttore generale ADM del 18 novembre 2020, prot. 420165/RU, recante variazioni degli adempimenti PREU. Esso prevede:

1. la proroga al 18 dicembre 2020 del versamento del canone concessorio e del saldo relativo al PREU del bimestre settembre/ottobre, in scadenza il 22 novembre 2020;
2. l'annullamento degli acconti PREU per il bimestre novembre/dicembre, in scadenza il 28 novembre e il 13 dicembre;
3. l'anticipo del terzo acconto PREU, in scadenza il 28 dicembre ed anticipato al 18 dicembre, per un importo pari a 1/6 del dovuto.

Resta fermo, ai sensi del decreto direttoriale, il pagamento del saldo del PREU e del canone concessorio del bimestre novembre-dicembre, che rimane invariato alla data del 22 gennaio 2021.⁽⁴⁵⁾

⁽⁴⁵⁾ Il presente quadro riepilogativo sulle imposte correlate al gioco è tratto da *La disciplina dei giochi*, Dossier del Servizio Studi Camera dei deputati (www.camera.it).

Per quanto concerne in particolare l'imposta unica, occorre precisare che l'articolo 4 del decreto legislativo n. 504 stabilisce le aliquote, differenziate per i concorsi pronostici (26,80 per cento) e per diverse categorie di scommesse a totalizzazione (20 per cento) e a quota fissa (con aliquote che variano fra il 2 e l'8 per cento su eventi diversi dalle corse dei cavalli e per le scommesse con modalità di interazione diretta tra i singoli giocatori). Per ogni tipo di scommessa ippica a totalizzatore e a quota fissa (salvo la scommessa a totalizzatore sulle corse dei cavalli denominate Vincente nazionale e Accoppiata nazionale) l'aliquota è pari al 15,70 per cento della quota di prelievo stabilita per ciascuna scommessa.

Da ultimo, la legge di bilancio 2019 ha disposto che a decorrere dal 1° gennaio 2019, l'imposta unica sia stabilita:

a) per i giochi di abilità a distanza con vincita in denaro e per il gioco del bingo a distanza, nella misura del 25 per cento delle somme che, in base al regolamento di gioco, non risultano restituite al giocatore;

b) per le scommesse a quota fissa, escluse le scommesse ippiche, nelle misure del 20 per cento, se la raccolta avviene su rete fisica, e del 24 per cento, se la raccolta avviene a distanza, applicata sulla differenza tra le somme giocate e le vincite corrisposte;

c) per le scommesse a quota fissa su eventi simulati di cui all'articolo 1, comma 88, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, nella misura del 22 per cento della raccolta al netto delle somme che, in base al regolamento di gioco, sono restituite in vincite al giocatore.

La stessa legge di bilancio 2019 ha inoltre disposto la soppressione, a decorrere dal 1° luglio 2019, dell'imposta unica sui concorsi pronostici sportivi (gli attuali Totocalcio, IL9 e Totogol in via di soppressione) e sulle scommesse a totalizzatore sportive e non sportive.

In attesa della riforma dei concorsi pronostici sportivi prevista dalla stessa legge di bilancio 2019, da attuarsi con provvedimento del direttore dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli, viene altresì stabilito che a partire dal 1° luglio 2019, e sino all'entrata in vigore del provvedimento richiamato, la ripartizione della posta di gioco per i concorsi pronostici sportivi e per le scommesse a totalizzatore sportive e non sportive è così stabilita:

- a) montepremi: 75 per cento;
- b) compenso del concessionario: 5 per cento;
- c) punto vendita a titolo di aggio: 8 per cento;
- d) società Sport e Salute Spa per le attività citate: 12 per cento.

6.3. L'audizione del Vice Ministro per lo sviluppo economico

Per inquadrare le problematiche del gioco come comparto economico, ed indagare sulle ricadute sulle imprese che operano nel settore e i lavoratori impiegati nella filiera, è stato preliminarmente sentito in audizione il vice ministro per lo sviluppo economico Gilberto Pichetto Fratin⁽⁴⁶⁾.

⁽⁴⁶⁾ 7ª seduta: giovedì 2 dicembre 2021; 8ª seduta: giovedì 10 febbraio 2022.

Il Vice Ministro ha delineato un quadro a tutto tondo del settore, evidenziando la rilevanza che il tema del gioco riveste per il Paese, ma anche per il bilancio dello Stato; da qui l'importanza che assume la conoscenza del sistema del gioco pubblico, che coinvolge una pluralità di soggetti istituzionali per i quali è necessario un forte coordinamento, sulla base di un quadro giuridico complessivo che ha visto negli ultimi anni molti interventi legislativi. Allo stato attuale quindi il contesto normativo è decisamente molto frammentato e dispersivo e tale situazione, secondo il Vice ministro, risulta ulteriormente aggravata dal mancato recepimento dei contenuti dell'intesa della Conferenza unificata del settembre 2017 (sul punto si rinvia al capitolo 4), circostanza che, a parere del Vice Ministro, non ha reso possibile lo svolgimento delle gare per l'affidamento delle concessioni scadute.

Nel contesto delineato si è poi innestata l'emergenza legata alla diffusione del virus COVID-19 che, a partire dal mese di febbraio 2020, ha indotto il Governo ad adottare provvedimenti recanti misure di prevenzione e contenimento per contrastare la diffusione del contagio, i quali hanno determinato la sospensione delle attività di gioco su rete fisica per molti mesi.

Riportando i dati già indicati del Ministero dell'economia e delle finanze per il 2020, il Vice Ministro evidenzia che il crollo delle entrate erariali, secondo alcuni studi, è stato dovuto soprattutto alla drastica riduzione delle entrate legate al Prelievo erariale unico (PREU). La chiusura della rete di gioco fisico avrebbe infatti colpito soprattutto gli apparecchi da intrattenimento.

Nel 2020 l'incremento del gioco a distanza per via della pandemia ha solo parzialmente compensato il crollo del gioco su rete fisica: il gioco *online* ha registrato una raccolta pari a 49,2 miliardi di euro, con un incremento di 12,8 miliardi di euro rispetto al 2019, mentre il gioco su rete fisica si è fermato a 39,1 miliardi di euro, con un decremento di 35 miliardi di euro rispetto al 2019.

L'esperienza pandemica avrebbe confermato il nesso tra la caduta del gioco legale e il decollo di quello illegale controllato dalla criminalità, che utilizza strumenti tecnologici e di frode.

Di converso, il sistema del gioco legale genera benefici in termini di occupazione, di reddito, di valore aggiunto, di gettito fiscale a favore della finanza pubblica. A tal proposito il Vice Ministro riporta i dati del rapporto Lottomatica-Censis sul gioco legale, secondo il quale sarebbero circa 300 i concessionari autorizzati dallo Stato, 3.200 le imprese di gestione che, per conto dei vari concessionari, si occupano del coordinamento del gioco pubblico sul territorio, 80.000 in Italia i punti vendita tra bar, tabacchi, esercizi pubblici che consentono l'accesso ai cittadini ad una o più tipologie di gioco legale, 150.000 gli occupati diretti e indiretti nel settore. Nella filiera diretta, dunque, il gioco legale si compone di circa 8.200 imprese, con quasi 40.000 addetti e un fatturato annuale di 14 miliardi di euro.

Con l'avvento della pandemia, anche per questo settore si è reso necessario adottare specifiche misure per fronteggiare l'emergenza. Le misure di sostegno del comparto sono state diverse. Il primo provvedimento è stato il decreto c.d. Cura Italia (decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18) che ha previsto: la proroga del versamento del PREU; la proroga dei termini per l'indizione

delle gare da parte dell’Agenzia delle dogane e dei monopoli per una serie di concessioni (gare comunque ancora da indire), nonché tutta una serie di azioni ulteriori, ricordando che, proprio contemporaneamente all’entrata in vigore del decreto *Cura Italia*, scattò il *lockdown* in tutto il Paese.

Successivamente, il decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104, cosiddetto decreto Agosto, ha disposto la proroga dei termini del pagamento della seconda restante rata, oltre a tutta una serie di azioni che dovevano rendere gli apparecchi da divertimento, senza vincite in denaro, non utilizzabili fraudolentemente come apparecchi con vincite in denaro, con un percorso di truffa e di raggiri abbastanza diffuso.

Dopo il decreto Agosto c’è stato il cosiddetto decreto Ristori (decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137), che ha previsto contributi a fondo perduto anche a favore dei soggetti gestori del gioco che, alla data del 25 ottobre 2020, avevano la partita IVA attiva e dichiaravano di svolgere come attività prevalente una di quelle riconducibili nell’ambito dei codici ATECO di riferimento.⁽⁴⁷⁾

Tra i provvedimenti successivi, anche il cosiddetto decreto Ristori *quater* (decreto-legge 30 novembre 2020, n. 157), che ha previsto un versamento minimo del PREU, nella misura del 20 per cento rispetto a quanto stabilito.

Successivamente il decreto-legge 25 maggio 2021, n. 73, cosiddetto Sostegni *bis*, ha previsto il Fondo per il sostegno delle attività economiche chiuse, con una dotazione di 140 milioni di euro per l’anno 2021.⁽⁴⁸⁾

Nella legge di bilancio 2021 è stato fissato poi un nuovo termine per l’attribuzione delle concessioni di gioco per la raccolta del Bingo, posticipando di 24 mesi la scadenza prevista dalla legislazione vigente, fino al 31 marzo 2023. Sono state inoltre previste, nei commi 1131, 1132 e 1133, una serie di proroghe, nonché l’incremento del PREU.

Indi il vice Ministro riporta i dati previsti dal disegno di legge n. 2448 sul bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2022 e bilancio pluriennale per il triennio 2022-2024, all’epoca dell’audizione in discussione presso la 5^a Commissione del Senato e poi divenuto la legge di bilancio 2022 (legge 30 dicembre 2021, n. 234). Nell’ambito del disegno di legge diversi sono i riferimenti al settore gioco: innanzitutto emerge uno stanziamento, anche se solo per il 2022, per le spese per la realizzazione di un programma di comunicazione per il rilancio dell’ippica. Nel progetto di legge di bilancio sono indicati, inoltre, 16 miliardi all’anno per i successivi tre anni per il pagamento delle vincite su giochi e lotterie.⁽⁴⁹⁾

⁽⁴⁷⁾ Si tratta, in particolare, dei codici ATECO 92.00.09 (altre attività connesse con le lotterie e le scommesse, comprese le sale bingo); 93.29.30 (sale giochi e biliardi); 92.00.02 (gestione di apparecchi che consentono vincite in denaro funzionanti a moneta o a gettone), con un ristoro in questo caso del 100 per cento.

⁽⁴⁸⁾ Il 7 ottobre 2021 è stato pubblicato in *Gazzetta Ufficiale* il decreto di attuazione, adottato di concerto tra Ministero per lo sviluppo economico e il Ministero dell’economia e delle finanze, nel quale si individuano tra i soggetti beneficiari dell’intervento tutte le attività operanti nel settore del gioco e contraddistinte dai seguenti codici ATECO: 92.00.02 (gestione di apparecchi che consentono vincite in denaro funzionanti a moneta o a gettone) e 92.00.09 (altre attività connesse con le lotterie e le scommesse).

⁽⁴⁹⁾ I riferimenti al gioco nella legge di bilancio 2022 si trovano: nell’articolo 1, comma 550, in relazione alla ripartizione delle entrate derivanti dal gioco alle province autonome; nell’articolo

Inoltre, nel corso dell'audizione è emerso che il Ministero dell'economia e delle finanze ha tra i suoi obiettivi anche quello di contribuire al presidio delle entrate derivanti dai giochi pubblici amministrati dall'Agenzia delle dogane e dei monopoli e alla chiusura di una serie di contenziosi (3,2 miliardi su giochi e lotterie e 63,5 milioni sulle scommesse ippiche).

Gli interventi normativi attuati nel corso degli ultimi anni, anche a seguito della pandemia, seppure necessari nella fase dell'emergenza, non hanno risolto le problematiche connesse alla disomogeneità della regolamentazione. In questo contesto si è imposta all'attenzione del Governo la necessità di intervenire in maniera ferma e definitiva.

La proroga delle concessioni in scadenza al 31 dicembre 2021, prevista fino al 31 marzo 2022 (poi prorogata al 29 giugno 2022), lascia, anche secondo il vice Ministro, un orizzonte temporale troppo limitato agli operatori del settore e alle banche per gli affidamenti, perché si determina una sorta di automatismo: se infatti non si ha una scadenza della concessione, automaticamente non si è nella condizione di avere credito dalle banche per la propria attività economica, perché non c'è la garanzia della durata dell'attività.

Il vice Ministro ha annunciato quindi come il Governo stia lavorando per risolvere queste problematiche su un doppio binario: da un lato, per una legge delega di riassetto del gioco, verosimilmente tra i decreti collegati alla legge di bilancio per il 2022; dall'altro, con una proroga delle concessioni in scadenza, funzionale alla messa a terra della riforma. In questo senso, il punto di vista del Governo è riprendere l'intesa in Conferenza Stato-regioni del 7 settembre 2017, che deve essere il punto di partenza prospettato.

Anche come esponente del MISE, il vice Ministro ritiene opportuno stabilire una regola rispetto alla questione delle distanze, oltre a un quadro giuridico chiaro di cosa è lecito operare, in quanto non è tollerabile una situazione a macchia di leopardo sui territori regionali, che ha portato alcune regioni alla creazione – magari nella giusta convinzione di assicurare una forma di tutela – di veri e propri « casinò ». Se si prevede la dislocazione di un punto gioco ad un'eccessiva distanza da un luogo pubblico, da un luogo di culto e così via, si finisce per trasferire interi comparti in zone di campagna e creare una sorta di centri del gioco.

6.4. L'andamento del mercato dei giochi

Il mercato del gioco d'azzardo a livello mondiale ha sperimentato negli ultimi anni una rapida evoluzione, favorita principalmente dall'innovazione

1, comma 157 circa l'istituzione del Fondo di intervento per la prevenzione e il contrasto delle dipendenze tra le giovani generazioni e all'articolo 14, comma 5, nell'ambito dell'Approvazione degli stati di previsione, in relazione ai fondi destinati al Ministero delle politiche agricole e forestali, da destinare per le finalità di cui alla legge 23 dicembre 1999, n. 499; in questi programmi rientra anche l'ippica.

Infine l'articolo 20, comma 15 prevede che: le somme stanziare sul capitolo 2295 dello stato di previsione del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, destinate agli interventi già di competenza della soppressa Agenzia per lo sviluppo del settore ippico, per il finanziamento del monte premi delle corse, in caso di mancata adozione del decreto previsto dall'articolo 1, comma 281, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, o, comunque, nelle more dell'emanazione dello stesso, costituiscono determinazione della quota parte delle entrate erariali ed extra-erariali derivanti da giochi pubblici con vincita in denaro affidati in concessione allo Stato ai sensi del comma 282 del medesimo articolo 1 della citata legge n. 311 del 2004.

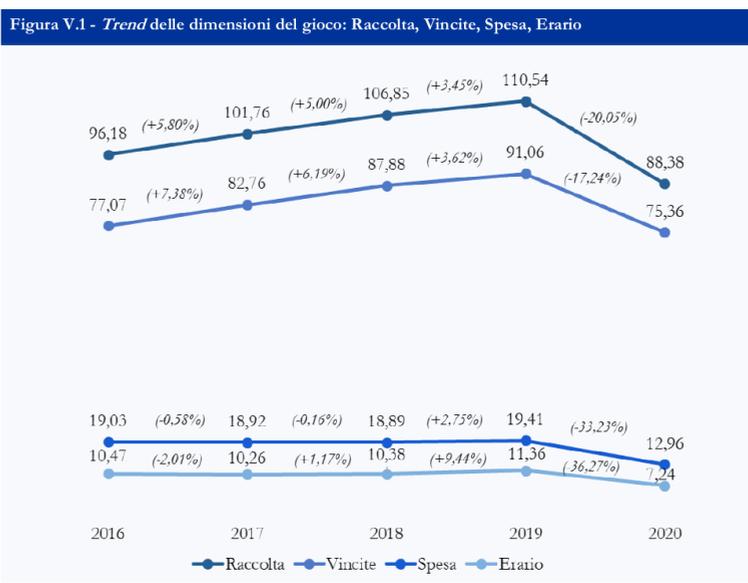
tecnologica, che ha reso possibile la realizzazione di tipologie di gioco prima sconosciute.

Questa rapida evoluzione ha coinvolto anche il mercato italiano, che dal 2004 al 2018 ha più che quadruplicato il volume delle giocate, ha fatto aumentare del 68 per cento la spesa dei giocatori e del 42 per cento le entrate erariali.

A fianco dei giochi più tradizionali, associati alle lotterie e alle scommesse su rete fisica, che negli ultimi anni hanno fatto registrare una certa stabilità nei volumi delle giocate e nella spesa dei giocatori, i giochi *online* e quelli associati agli apparecchi da intrattenimento sono quelli che hanno compiuto una più rapida evoluzione e che espongono a maggiori rischi di dipendenza.

Il comparto scommesse, invece, grazie al recente cambio di base imponibile, che passa ora al margine lordo e non più alla raccolta, e alla sanatoria che ha portato all'emersione dei c.d. CDT (centri di trasmissione dati), potrebbe garantire all'erario incrementi di gettito.⁽⁵⁰⁾

Di seguito si riporta l'andamento delle dimensioni del gioco tratto dal Libro blu dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli, aggiornato al 2020.



Fonte: Agenzia delle dogane e dei monopoli, Libro blu 2020 – Relazione⁽⁵¹⁾

Sul tema è stato sentito il professore Marco Spallone,⁽⁵²⁾ docente di economia degli intermediari finanziari presso l'Università « G. D'Annun-

⁽⁵⁰⁾ Per approfondimenti si rinvia a S.Marzioni, A.Pandimiglio, M.Spallone, *Il mercato dei giochi in Italia: dinamiche recenti e confronto internazionale*, Roma, 2020.

⁽⁵¹⁾ Valori espressi in miliardi di euro. Per « Spesa » si intendono le somme che, in base al regolamento di gioco, non risultano restituite al giocatore (cfr. Agenzia delle dogane e dei monopoli, Libro blu 2020 – Appendice, p. 93).

⁽⁵²⁾ 11^a seduta: giovedì 24 marzo 2022; 12^a seduta: giovedì 31 marzo 2022.

zio » di Pescara, il quale ha reso noti gli aggiornamenti delle elaborazioni sul mercato dei giochi che erano state già pubblicate nell'ambito del citato studio condotto per l'Ufficio Parlamentare di bilancio e in una pubblicazione successiva.⁽⁵³⁾

Dal 2004, cioè dall'esplosione dei giochi susseguente alle politiche di liberalizzazione, lo Stato ha assunto su di sé un compito molto complesso, in quanto ha dovuto contemperare una serie di obiettivi confliggenti. Si tratta delle esigenze di natura erariale, e quindi della necessità che il settore dei giochi garantisca allo Stato entrate sufficienti e stabili nel tempo; in secondo luogo, della necessità forte di tutelare il cittadino giocatore per ciò che riguardava il suo risparmio e anche la sua salute; problemi, quindi, di grande rilevanza.

Questi obiettivi fanno capire come effettivamente il *trade off* da risolvere sia stato e sia molto complesso, perché cercare di incrementare e stabilizzare le entrate erariali significa molto spesso arrivare al limite di quelle che sono le tutele per i cittadini giocatori.

All'interno di questo compito, già arduo di per sé, lo Stato, il legislatore, ha dovuto inoltre fare i conti con una serie di vincoli importanti come la legislazione europea, cioè con la necessità di tutelare alcuni principi fondamentali a livello europeo come la concorrenza sui mercati (si rinvia al capitolo 3).

Tra gli interventi più recenti dal punto di vista fiscale, nell'analisi condotta dal gruppo di studio del professore Spallone, ci sono tre aspetti importanti: il primo è stato la decisione di cambiare la base imponibile per alcuni giochi, per esempio per le scommesse, misura poi estesa anche al Bingo, che ha significato passare da una base imponibile sulla raccolta a una base imponibile sul margine; tale provvedimento ha avuto delle conseguenze particolarmente rilevanti e intense, soprattutto nell'ultimo triennio; il secondo è stato la riforma del Superenalotto, motivato dal bisogno di rafforzare i giochi tradizionali rendendo i *payout* assimilabili a quelli delle lotterie istantanee e degli altri giochi del comparto; in terzo luogo vi è stato l'inasprimento successivo della pressione fiscale sugli apparecchi da intrattenimento, cresciuta in modo particolarmente sostenuto nel corso del tempo; ci si riferisce in particolare agli apparecchi tipo AWP e VLT che, rappresentando una parte molto consistente della raccolta, sono stati al centro dell'attenzione del legislatore.

Dal punto di vista fiscale, quindi, in sintesi: passaggio al margine, riforma del Superenalotto e incremento dell'imposizione fiscale sugli apparecchi di intrattenimento tipo AWP e VLT, quindi *slot* e *videolotteries*.

Dal punto di vista organizzativo, invece, il punto cruciale dell'attività più recente è rappresentato dalla Conferenza Stato-regioni che ha cercato di riordinare e organizzare l'offerta di gioco sui territori.

Rispetto a questo tentativo di regolare il settore contemperando interessi confliggenti, questi quattro aspetti – tre di natura fiscale e uno di

⁽⁵³⁾ Ci si riferisce a S.Marzioni, A.Pandimiglio, M.Spallone, *Il mercato dei giochi in Italia: dinamiche recenti e confronto internazionale*, cit.

riordino generale del settore – sono quelli su cui ci si è focalizzati nella pubblicazione citata, che giunge ad analizzare i dati fino al 2018.

L'analisi del professore condotta durante l'audizione si focalizza invece sul triennio successivo: 2019, 2020 e 2021. I confronti, però, sono condotti tra i dati del 2019 – in quanto *pre*-pandemia – e i dati del 2021, che, anche se risentono dell'emergenza pandemica, dal punto di vista dell'evidenza empirica possono essere considerati dati *post*-pandemia. Ciò in quanto il 2020 è un anno difficile da analizzare, perché in piena pandemia tutti i dati hanno subito dei cambiamenti drastici e molto difficili da interpretare.

Il livello della raccolta complessiva nel 2021 ha raggiunto e superato la raccolta complessiva del 2019, attestandosi intorno ai 111 miliardi. Quindi si potrebbe affermare che il mercato dei giochi ha superato il problema della pandemia, visto nel suo complesso, e i livelli di raccolta sono tornati a quelli *pre*-pandemia. Occorre tuttavia notare che a parità di raccolta la spesa dei giocatori nel 2021 è diminuita di circa 4 miliardi di euro rispetto al 2019, passando da 19 a 15 miliardi di euro. La spesa dei giocatori è sostanzialmente la differenza tra quanto i giocatori giocano, quindi la raccolta, e le vincite, ed è passata da 19 a 15 miliardi di euro. Poiché la spesa dei giocatori, che poi è il margine lordo, è anche la base imponibile di molti giochi, come detto precedentemente, tale dato è da considerare in modo particolare in quanto rappresenta il potenziale di mercato e va a remunerare la filiera del gioco. Se sottraiamo, infatti, dalla raccolta quanto ritorna ai giocatori sotto forma di vincite, ciò che rimane è il famoso *margini lordo* ed è ciò che poi va ripartito come una torta tra gli operatori della filiera e lo Stato sotto forma di entrate erariali.

Quindi la spesa dei giocatori è un elemento centrale: era di 19 miliardi nel 2019, è diventata di 15 miliardi nel 2021. È quindi importante ribadire la distinzione che c'è tra la *raccolta* e la *spesa*, perché è sulla spesa che si calcola la parte che rimarrà agli operatori – i concessionari e la rete di distribuzione – e la parte che andrà allo Stato sotto forma di prelievo erariale.

Dire che si è ridotta la spesa dei giocatori significa che ci si è spostati, dal punto di vista della domanda, verso tipologie di gioco a più alto *payout*. Quindi, orientarsi verso tipologie di gioco a più alto *payout* può significare scegliere, all'interno della stessa rete distributiva, fisica o *online*, tipologie di gioco a più alto *payout* o effettuare la transizione dalla rete fisica alla rete *online*, sulla quale ci sono giochi ad altissimo *payout*. La diminuzione della spesa dipende quindi sostanzialmente dal modo in cui la domanda si è ripartita sui diversi canali distributivi, che possono essere la rete fisica e la rete *online*, e le diverse tipologie all'interno dello stesso canale distributivo.

Come conseguenza di questi fenomeni di spostamento, quindi di migrazione, di transizione, si può notare che le entrate erariali, a parità di raccolta, ma in conseguenza della diminuzione della spesa a causa delle scelte dei giocatori, hanno subito una flessione: le entrate erariali dal 2019 al 2021 sono passate da circa 10,7 a 7,7 miliardi di euro, quindi abbiamo una flessione di circa 3 miliardi delle entrate erariali dal 2019 al 2021.

6.5. La transizione verso il mercato dei giochi online

Nella sua analisi il professore Spallone ha anche riservato un'attenzione particolare al gioco *online*.⁽⁵⁴⁾

La quota della raccolta *online* – ricordando che la raccolta è sostanzialmente la stessa nel periodo 2019-2021 – è passata dal 33 per cento del 2019 al 61 per cento del 2021. Il 61 per cento della raccolta è quindi affluita attraverso il canale *online*. Questo è probabilmente il cambiamento strutturale più importante che si è verificato nel triennio 2019-2021, ovviamente sollecitato dalla presenza della pandemia, che ha impedito per molto tempo di giocare presso la rete fisica e che quindi ha spinto molti dei cittadini giocatori a utilizzare i canali *online*; l'abitudine a giocare sui canali *online* si è poi consolidata anche nel corso del 2021. Mentre prima sostanzialmente due terzi del gioco era su reti fisiche e un terzo su reti *online*, adesso i rapporti si sono capovolti.

Che cosa si fa *online* prevalentemente? La parte *lottery* rimane prevalentemente basata sulla rete fisica (lotterie istantanee, giochi a totalizzatore nazionale, « Gratta e vinci », Superenalotto, Lotteria Italia). I giochi citati si svolgono ancora prevalentemente sulla rete fisica e i dati non sono molto cambiati, anche se c'è un incremento per i « Gratta e vinci » sul canale *online*. Quello che si fa prevalentemente *online* è il *betting*, quindi le scommesse (c'è un'offerta molto ampia di tipologie di scommesse *online*), i giochi di abilità e il *poker online*. Sostanzialmente, quando si gioca *online*, si scommette o si fanno giochi di abilità e *poker online*.

La quota delle scommesse *online* sul totale delle scommesse – con riferimento al solo comparto *betting* – è passata dal 58 per cento del 2019, quando era già un comparto che si attivava molto sul canale *online*, all'82 per cento del 2021. Quindi, l'82 per cento delle scommesse totali si fanno sul canale *online*.

Tuttavia vi è una contribuzione erariale diversa tra le scommesse sul canale *online* e sulla rete fisica, in quanto il margine lordo delle scommesse è tassato al 18 per cento sulla rete fisica e al 22 per cento sulla rete *online*. Quindi c'è una discrasia, in quanto il legislatore ha pensato che i costi che la filiera sosteneva per la rete fisica erano più elevati dei costi che si sostengono sulla rete *online* e ha deciso di introdurre questa differenza a livello erariale, ma, nonostante la maggiore imposizione che grava sul margine lordo delle scommesse *online*, evidentemente la comodità del canale piuttosto che i *payout* garantiti *online* – che sono molto elevati dal punto di vista del *betting* – hanno fatto spostare e consolidare di molto la domanda dei giocatori sul canale *online*.

Occorre notare che il *payout*, quando si parla di comparti del gioco che sono tassati sul margine lordo, diventano una variabile strategica fondamentale, perché il *payout* sostanzialmente è la leva strategica con la quale i diversi operatori che offrono *betting* competono tra loro e il passaggio alla tassazione sul margine lordo ha visto tra le sue giustificazioni più importanti

⁽⁵⁴⁾ Si fa riferimento sempre all'audizione del professore Spallone – 11° seduta: giovedì 24 marzo 2022.

quella di permettere ai concessionari italiani che offrivano *betting online* di essere competitivi sui mercati internazionali (oltre al problema di centri trasmissione dati, di offerta illegale, di scommesse). In ogni caso, a parere degli analisti, tassare il margine consente sostanzialmente di reagire più rapidamente alle sfide competitive che vengono da un mercato ampio come quello *online*.

Un altro dato da prendere in considerazione è la raccolta dei giochi di abilità e *poker online*, pari a circa 26,3 miliardi nel 2019, che è passata a 51,4 miliardi di euro nel 2021. Quando una persona gioca *online* e scommette *online* viene attratta dall'offerta di gioco che trova; *online* trova il gioco di abilità e il torneo di *poker*. Da notare che questi giochi di abilità e tornei di *poker online* hanno *payout* altissimi, che in alcuni casi superano il 90 per cento. Il fatto che il *payout* sia alto e che le vincite siano alte rappresenta un incentivo per i giocatori a ri-giocare.

Infatti il giocatore ha delle regole di evidenza empirica, per cui si rende conto che se ha impiegato cento euro per la sua attività di scommesse su un certo canale e quei cento euro tra vincite e perdite gli sono durati 15 giorni, mentre su un altro canale gli sono durati una settimana, va a giocare dove il denaro ha garantito un intrattenimento più lungo.

6.6. *L'analisi del mercato degli apparecchi di gioco*

Gli apparecchi di intrattenimento sono stati al centro del dibattito del mondo del gioco per molti anni. La raccolta totale, per quanto riguarda tali apparecchi, è diminuita, dal 2019 al 2021, di 46,5 miliardi di euro. Il 2020 non è considerato nell'analisi del professore Spallone⁽⁵⁵⁾ perché è un *outlier* e statisticamente porterebbe a fare delle considerazioni errate. Quindi, guardando al dato del 2019 e a quello del 2021, la raccolta dagli apparecchi di intrattenimento è calata di 46,5 miliardi. Il che significa che le entrate erariali dagli apparecchi di intrattenimento diminuiscono di 3,5 miliardi: un dato che spiega quasi tutta la diminuzione delle entrate erariali dell'intero comparto.

Le motivazioni sono rinvenibili in una serie di fattori. Sicuramente il riordino dell'offerta: gli apparecchi di intrattenimento attivi sono diminuiti drasticamente. L'intesa in Conferenza unificata Stato-regioni imponeva che il numero degli apparecchi diminuisse del 50 per cento dal 2017 al 2019 ed effettivamente c'è stata una forte diminuzione della quantità di apparecchi in circolazione e dell'offerta. Poi c'è stata la pandemia: con gli apparecchi non si poteva fisicamente giocare e quindi i consumatori si sono spostati su altre tipologie di gioco.

Tuttavia la dinamica che riguarda gli apparecchi da intrattenimento comincia precedentemente. Quello che sembrava un settore in espansione inarrestabile, con tutti i rischi e i pericoli che quell'espansione poteva significare per i territori sui quali questi apparecchi erano installati, ha portato ad un incremento dell'imposizione fiscale molto sensibile: sugli

⁽⁵⁵⁾ *Ut supra.*

apparecchi da intrattenimento si è passati dal 6 al 9, al 10, fino ad arrivare al 12 e al 15 per cento; sulle AWP si è arrivati addirittura intorno al 20 per cento; si tratta delle aliquote sulla raccolta, e il PREU ha come base imponibile la raccolta. Quindi, riportare quel livello di pressione fiscale sul margine lordo significa dire che i livelli di tassazione hanno sfiorato il 50 per cento e in molti casi lo hanno anche superato: se si tassa il 10 per cento sulla raccolta, la tassazione sul margine – che è la differenza tra la raccolta e le vincite – diventa molto più grande e quindi la tassazione rispetto al margine lordo è elevatissima.⁽⁵⁶⁾ È la differenza tra tassare il fatturato e tassare il profitto. All'incremento della pressione fiscale si è aggiunta la diminuzione dell'offerta, prevista dal riordino dell'accordo in sede di Conferenza Stato-regioni.

Ciò spiega le dinamiche del mercato degli apparecchi da intrattenimento.

Occorre anche considerare che la sostituzione delle vecchie *slot* – si chiamano *new slot*, ma in verità sono la vecchia tipologia delle AWP – con apparecchi più moderni che assomigliano alle *videolottery*, anche se per importi di giocate più basse, è una innovazione che comporta una serie di investimenti, sia per i concessionari che per i distributori, che diventano difficili da fare in un contesto in cui la raccolta per gli apparecchi sta diminuendo e in un contesto di incertezza normativa, quale è quella che si è generata a seguito di normative difformi sul territorio nazionale, che a loro volta hanno generato contenzioso presso tutte le Corti. In tale quadro è difficile fare investimenti per gli imprenditori e diventa difficile anche investire sul miglioramento dell'offerta dal punto di vista qualitativo con apparecchi di qualità superiore, cioè che possano essere collegati direttamente al monitoraggio statale. A ciò si aggiunge l'incertezza sul futuro che deriva dal problema delle concessioni (che a sua volta risente dell'eterogeneità e dell'incertezza della normativa territoriale).

6.7. Cenni al confronto internazionale

Nell'analisi condotta dal professore Spallone con riguardo al confronto internazionale, una relazione molto stretta si nota tra le basi imponibili che vengono scelte dalle varie legislazioni⁽⁵⁷⁾ e la cosiddetta apertura dei mercati (costituita dalla concorrenza e dalla ricchezza dell'offerta). Un Paese molto aperto dal punto di vista del mercato legale del gioco è il Regno Unito, e infatti vi è una tassazione prevalentemente sul margine.

⁽⁵⁶⁾ Secondo le annotazioni del professore Spallone la pressione fiscale media sugli apparecchi da intrattenimento, che si ottiene con la media ponderata rispetto alla quantità di AWP e VLT sul territorio, nel 2019 era del 14,5 per cento sulla raccolta; nel 2021 è diventata il 16,7 per cento. La pressione fiscale è quindi aumentata solamente di due punti percentuali, ma di due punti percentuali calcolati sulla raccolta, non sui margini lordi. Secondo il ragionamento condotto durante l'audizione, quindi, sui margini lordi la pressione fiscale è aumentata molto di più (Audizione del professor Spallone – 11° seduta: giovedì 24 marzo 2022).

⁽⁵⁷⁾ Per un efficace quadro normativo di sintesi sui principali Paesi europei si rinvia a « *La disciplina del gioco d'azzardo: Francia, Germania, Regno Unito e Spagna* », Nota Breve del Servizio studi del Senato della Repubblica, n. 144, gennaio 2017 (www.senato.it).

Nei paesi più restrittivi (Germania) la tassazione è sulla raccolta. Nei Paesi con sistema ibrido, come Francia, Spagna e Italia, la tassazione può riguardare il margine o la raccolta.

L'idea corretta – a parere del professore – è che bisogna tentare di allineare l'interesse dello Stato con gli interessi dei concessionari. Invero l'obiettivo dell'impresa è la massimizzazione del profitto, e nel momento in cui la base imponibile è il margine – che è una *proxy* molto vicina al profitto – l'impresa tende a massimizzare il profitto e quindi il margine, e sta massimizzando allo stesso tempo anche la base imponibile sulla quale lo Stato attua il prelievo. Si realizza, in sostanza, un allineamento automatico degli interessi. Se la base imponibile è la raccolta c'è una discrepanza di interessi, perché l'impresa, sapendo di essere tassata sulla raccolta, cerca di porre in essere strategie che minimizzano il prelievo fiscale, e vi è il disallineamento degli interessi. I concessionari tendono ad elevare i margini unitari, cioè tendono ad avere una raccolta non tanto grande ma con margini elevati; laddove invece la base imponibile è il margine, si cerca di minimizzare il profitto unitario e di realizzare grandi quantità. In questo caso ci si avvicina molto ai mercati perfettamente concorrenziali. Si è invece più vicini ai monopoli se la base imponibile è la raccolta. Tutto ciò si ritrova nelle evidenze costituite dai sistemi degli altri Paesi europei. Nei Paesi più controllati la tassazione è sulla raccolta, mentre nei Paesi più concorrenziali la tassazione è sul margine.⁽⁵⁸⁾

In Italia, che ha un sistema ibrido, per la parte scommesse la tassazione è sul margine, mentre per la parte degli apparecchi da intrattenimento la tassazione è sulla raccolta.

Guardando invece al ruolo delle autonomie locali negli altri Paesi europei, vi sono Paesi come Germania e Spagna dove le autonomie locali (province spagnole e *Land* tedeschi) hanno un sensibile potere di influire sul modo in cui si deve applicare il prelievo fiscale e hanno anche un ruolo importante nella concessione di licenze di gioco.

Inoltre in questi Paesi una parte importante dei proventi erariali che vengono dal gioco sono redistribuiti direttamente sui territori, mentre in Italia i territori sono costretti ad accollarsi i costi sociali del gioco.

In tal caso non si realizza un allineamento di interessi, ma, al contrario, un conflitto di interessi tra lo Stato centrale e le autonomie locali.

Per quanto riguarda la consistenza delle aliquote, il peso delle aliquote fiscali in Italia è in media più alto rispetto al resto d'Europa. La prima ricaduta è sulla concorrenza internazionale in quanto gli operatori più tassati sono meno competitivi dal punto di vista internazionale e l'altra ricaduta è sul gioco illegale, in quanto se la tassazione è elevata il gioco illegale ha un differenziale molto elevato su cui far leva.

In conclusione, anche secondo il professore Spallone occorre ristrutturare l'offerta di gioco secondo parametri qualitativamente più elevati e su

⁽⁵⁸⁾ Cfr. audizione del professore Spallone – 12° seduta: giovedì 31 marzo 2022.

regole certe che permettano agli operatori di fare gli investimenti nella direzione giusta, coerentemente con gli interessi pubblici.⁽⁵⁹⁾

7. IL CONTRASTO AL GIOCO ILLEGALE

7.1. *Le operazioni investigative di contrasto all'illegalità*

Il procuratore nazionale antimafia, dottor Cafiero De Raho, è stato sentito per illustrare i meccanismi con cui le mafie si insinuano nella filiera del gioco legale o creano circuiti paralleli di gioco illegale. Egli ha affermato che la Direzione nazionale antimafia riserva una attenzione particolare al settore del gioco « perché il gioco e le scommesse, rappresentano, nella loro organizzazione, uno dei meccanismi dei quali la criminalità organizzata di matrice mafiosa si avvale al fine di raggiungere l'obiettivo del riciclaggio, e l'utilizzazione di questo sistema costituisce oramai quasi una modalità costantemente seguita da mafia, camorra e 'ndrangheta ». ⁽⁶⁰⁾

Quindi il procuratore riporta i risultati della operazione « Gambling », del 2015, in cui è emersa la capacità delle organizzazioni criminali di utilizzare il gioco non solo per raccogliere scommesse ma soprattutto per ripulire il denaro. Nell'ambito di quella indagine – all'epoca il dottor de Raho era procuratore della Repubblica a Reggio Calabria – i numeri che ne risultarono furono 28 ordinanze di custodia cautelare oltre che diversi divieti, e ne emerse l'esistenza di 11 società estere e 45 operanti in Italia. Vennero inoltre sequestrati 1500 punti commerciali in Italia e 88 siti nazionali ed internazionali, per un valore dei beni sequestrati pari a 2 miliardi di euro. L'organizzazione criminale aveva aperto una piattaforma per il gioco *online* a Vienna e successivamente a Malta (isola che viene spesso utilizzata come base dalle organizzazioni illegali).

« In quell'occasione emerse, sostanzialmente, che nei punti di raccolta delle giocate, attraverso varie modalità, si riusciva a far passare somme di denaro consistenti in modo da coprirle come giocate, mentre in realtà si trattava di forme di trasferimento di denaro al di fuori del territorio nazionale, denaro che era peraltro di provenienza della stessa organizzazione 'ndranghetista ». ⁽⁶¹⁾

Un'altra grande operazione avvenuta nel 2018 è stata l'operazione « Galassia », la quale consentì di evidenziare come l'organizzazione mafiosa barese, ed altra organizzazione mafiosa siciliana, di Catania, ed ancora altra organizzazione mafiosa della Calabria si erano rivolte ad uno stesso identico riferimento « tecnico », per la capacità di organizzare il gioco *online*, e attraverso tale riferimento erano riuscite a porre sul territorio, oltre che punti di raccolta scommesse, oltre che società estere, anche piattaforme all'estero grazie alle quali veniva gestito il gioco *online*. Le tre diverse organizzazioni mafiose – quindi 'ndrangheta, Cosa Nostra catanese e

⁽⁵⁹⁾ *Ut supra*.

⁽⁶⁰⁾ Audizione del dottor Cafiero de Raho – 9^a seduta: giovedì 17 febbraio 2022.

⁽⁶¹⁾ *Ibidem*.

l'organizzazione barese – avevano operato quasi in « consorzio », perché erano tutte poste su un piano di accordo criminale per muoversi attraverso gli stessi soggetti, ciascuna naturalmente con una propria organizzazione.⁽⁶²⁾

Anche in questo caso vennero effettuati sequestri di 23 società estere, 15 società italiane, 33 siti *web* nazionali e internazionali, oltre che immobili e conti correnti, per un valore complessivo corrispondente a 723 milioni di euro. Le società che vennero sequestrate all'estero avevano sede in Romania, in Austria, a Malta, a Curaçao, all'isola di Man, in Svizzera, Lussemburgo, Serbia. Si riusciva a far passare denaro di provenienza delle stesse attività criminose coprendolo sotto la forma della giocata, in modo che fosse portato all'estero e fosse anche giustificato nel momento del trasferimento.

Il procuratore ha anche sottolineato come queste attività stiano diventando sempre più frequenti: recenti indagini investigative, sempre in Sicilia, una del marzo 2021 e un'altra del maggio 2021, hanno infatti mostrato un interesse delle organizzazioni mafiose ad operare sul circuito *online* attraverso piattaforme per lo più costituite all'estero.⁽⁶³⁾

Per quanto concerne la raccolta delle scommesse « negli ultimi tempi sorgono punti di raccolta scommesse su tutto il territorio nazionale, soprattutto nei quartieri in cui è maggiormente presente la criminalità organizzata, e ciò naturalmente preoccupa notevolmente. D'altro canto, non si riesce a comprendere come sorgano punti di raccolta scommesse proprio nei luoghi di maggiore povertà o di maggiore disagio sociale. Il più delle volte, se si passa davanti a questi luoghi, ci si accorge che i presenti sono evidentemente nullafacenti, a volte pregiudicati: sono soggetti che stazionano stabilmente, e di per sé già danno il senso dell'operatività di quei punti di raccolta in una direzione equivoca. Il punto di raccolta fisico però consente un controllo, e il controllo è fondamentale: essendo il punto di raccolta operativo in modo visibile, ben può essere oggetto immediato di controllo ». ⁽⁶⁴⁾

Per quanto concerne le distorsioni rilevate sulla raccolta delle scommesse, ci sono stati casi nei quali i punti di raccolta e le attività economiche di gioco e di scommesse erano inseriti in un circuito legale, perfettamente rispondente alle regole e quindi adeguato alla disciplina in materia; e poi vi era un canale parallelo, totalmente privo di osservanza delle regole. Da ciò ne deriva che il gioco e le scommesse necessariamente devono essere oggetto di controlli frequenti e i controlli devono periodicamente essere portati avanti non soltanto dall'Agenzia dei monopoli ma sostanzialmente da tutte le forze di Polizia.⁽⁶⁵⁾

Anche il dottor Antonio De Donno, procuratore della Repubblica di Brindisi, ha riportato la propria esperienza di magistrato nel contrasto alle consorterie criminali nel settore del gioco, in particolare quando era

⁽⁶²⁾ *Ibidem.*

⁽⁶³⁾ *Ut supra.*

⁽⁶⁴⁾ *Ut supra.*

⁽⁶⁵⁾ *Ut supra.*

coordinatore della Direzione distrettuale antimafia di Lecce⁽⁶⁶⁾ ed ha rilevato in particolare il grande interesse delle organizzazioni criminali per la gestione del sistema gioco. Considerando che si tratta di un sistema con un volume d'affari di oltre 105 miliardi di euro – cifre consistenti, che producono un gettito erariale superiore a 10 miliardi di euro – il gioco può costituire un grosso *business* per le organizzazioni criminali.

A tal proposito per il procuratore la normativa sul sistema concessorio del gioco rappresenta un argine all'infiltrazione delle associazioni criminali.⁽⁶⁷⁾

Il magistrato ha ricostruito la sua esperienza sul territorio: « il gioco d'azzardo è stato sempre appannaggio delle mafie allorché veniva svolto in forme rudimentali negli anni Settanta e Ottanta, in particolare, per quanto riguarda il Salento, negli anni Ottanta. Quando noi ascoltammo, in quegli anni, i primi collaboratori di giustizia, rimanemmo veramente stupiti dall'apprendere dalla loro voce diretta l'entità degli importi che derivavano alle organizzazioni criminali dalla gestione delle bische clandestine dove si esercitavano giochi d'azzardo, allora in particolare il poker e la zecchinetta, che non sono naturalmente giochi di sola abilità, in cui le perdite erano rilevanti e la cassa guadagnava ogni sera importi relevantissimi. Questa fase un po' tradizionale degli appetiti mafiosi nel settore è stata poi travolta e scavalcata dall'evoluzione del sistema, che è imperniato ormai da alcuni anni sul meccanismo della concessione di Stato. Quindi, i giochi che si sono andati aggiornando ed evolvendo insieme al sistema delle scommesse ormai hanno raggiunto, grazie anche alla tecnologia più recente, dimensioni completamente diverse da quelle classiche della bisca clandestina. ».⁽⁶⁸⁾

Le mafie hanno quindi cominciato ad utilizzare – riportando l'esperienza investigativa del dottor De Donno – il meccanismo degli *internet point*, che si sono diffusi negli anni Novanta in Italia ed erano luoghi cioè in cui era possibile affittare reti telematiche, meccanismi e strumenti telematici, per la comunicazione a distanza. Gli *internet point* si erano moltiplicati, e, verificandone le modalità operative tramite la Guardia di finanza – perché originariamente vi era un controllo di carattere fiscale – ci si è accorti che gran parte di essi svolgeva in realtà un'attività di intermediazione verso operatori stranieri, privi di concessione in Italia, evitando in questo modo il meccanismo del sistema concessorio. In sostanza, il titolare dell'*internet point* doveva limitarsi a concedere al soggetto interessato la postazione, disinteressandosi degli accessi telematici del soggetto richiedente. Era stato scoperto anche che i titolari degli *internet point* erano titolari di un conto gioco presso un operatore straniero che utilizzavano per raccogliere scommesse e pagare vincite, riconoscendo naturalmente la scommessa, il premio, allo scommettitore estero, al titolare del sistema sostanzialmente estero, e detraendo una provvigione.

Fin qui il tutto rientrava in una mera violazione dell'articolo 4 della legge n. 401 del 1989, che vieta espressamente l'intermediazione e la

⁽⁶⁶⁾ 14° seduta: giovedì 21 aprile 2022.

⁽⁶⁷⁾ *Ibidem*.

⁽⁶⁸⁾ *Ibidem*.

raccolta delle scommesse. La circostanza, però, che una parte – non tutti naturalmente – di questi titolari di *internet point* risultassero collegati direttamente o indirettamente a esponenti di gruppi criminali mafiosi ha fatto scattare un campanello d'allarme che ha indotto ad approfondire le modalità di gestione; e così si è scoperto che buona parte di questi *internet point* erano inseriti in un vero meccanismo organizzativo illegale.

Come già analizzato *supra*, l'esistenza di *bookmaker* stranieri privi di concessione in Italia, per svariate ragioni, ha costituito oggetto di un vasto travaglio giuridico sia nella giurisprudenza interna, di merito e di legittimità, sia nella giurisprudenza della Corte europea. La Corte di giustizia europea ha più volte segnalato delle irregolarità nei bandi italiani per le concessioni ai fini della raccolta di giochi e scommesse (si rinvia al capitolo 3).

Un altro filone investigativo analizzato dal dottor De Donno nella medesima audizione è stato quello degli accordi con i *clan* per installare gli apparecchi di gioco. Il magistrato ricorda come i *clan* operino in regime « monopolistico », e quindi chiunque voglia operare nelle attività illecite, e talora anche lecite, nei loro territori, deve riconoscere « un “pensiero”, un “punto”, un “aggio” alle organizzazioni criminali ». ⁽⁶⁹⁾ Ebbene, alcuni soggetti di spessore criminale – come risultava dagli spunti investigativi – si accordavano con i *clan* mafiosi per ottenere l'esclusiva nel piazzamento di apparecchi di gioco leciti, imponendone l'acquisto agli operatori. In questo modo detti soggetti riuscivano ad ottenere una sorta di « monopolio » nella vendita degli apparecchi del gioco, riconoscendo in cambio una percentuale degli introiti – il cosiddetto « punto » o « pensiero » – ai *clan* mafiosi. Il *clan* mafioso veniva così a beneficiare direttamente di una quota dei proventi del sistema di gioco e scommessa; e questo era già un passo avanti per le consorterie criminali, perché nella sostanza comportava un interessamento diretto del *clan* mafioso nei confronti del settore che veniva in questo modo fortemente inquinato, anche se ancora sotto il mero profilo dell'imposizione dell'acquisto di determinati apparecchi agli esercenti. Si tratta di strutture di tipo generalista, quindi non di esercizi dedicati ma di rivendite di tabacchi, di bar, che hanno le *slot machine* o i vecchi apparecchi di un tempo. Si notava comunque un'imposizione pesante, un primo forte connubio tra soggetti criminali interessati alla gestione del gioco e *clan* mafiosi.

Il sistema si è poi evoluto con soggetti di spessore criminale, perché raramente l'iniziativa promana dal *clan* mafioso, per una ragione semplicissima: il *clan* mafioso sa bene che non può esporsi direttamente in un sistema che è regolato attraverso le concessioni di Stato, ha bisogno di soggetti puliti che operino per suo conto, e quindi è disponibile ad accettare forme di collaborazione esterna.

La fase successiva è quella di soggetti criminali, collegati sempre con *clan* mafiosi, che iniziano ad inserire sul mercato, talora imponendone l'acquisto ai cosiddetti esercenti generalisti, apparecchi in grado di « bypas-

⁽⁶⁹⁾ *Ut supra*.

sare » con apposito marchingegno il collegamento obbligatorio ai siti autorizzati dai Monopoli di Stato. Il meccanismo è quello dei cosiddetti *totem*, che cominciano ad operare già dalla metà degli anni Duemila: si tratta di apparecchi apparentemente innocui che però, attraverso un marchingegno apposito, consentono all'operatore di accedere a siti illeciti. Le macchine terminali che vogliono accedere a siti di gioco devono collegarsi obbligatoriamente ai siti imposti da ADM; i *totem* permettono invece di « bypassare » questo collegamento obbligatorio consentendo al giocatore di accedere a siti non autorizzati su cui si può effettuare sia la scommessa sia il gioco, ovviamente d'azzardo.⁽⁷⁰⁾

Anche in questo campo le organizzazioni criminali di stampo mafioso sono risultate interessate, perché si parla di un'attività totalmente illecita e generalmente le attività illecite che si svolgono su un territorio devono essere autorizzate dai *clan* mafiosi, che beneficiano sempre di una quota dei proventi delle stesse. Quindi vi è un passaggio ulteriore verso un grado di interferenza, di coinvolgimento, del *clan* mafioso nel settore del gioco e delle scommesse, che è particolarmente significativo.

Nella successiva audizione del 28 aprile 2022, il procuratore De Donno ha meglio delineato il meccanismo di alterazione degli apparecchi di gioco, specificando che la manomissione e la clonazione delle schede di gioco – e più in generale del *software* e dell'*hardware* – riguarda in particolare gli apparecchi di cui all'articolo 110, comma 6, lettera a), e comma 7, lettera c), del TULPS. Ciò allo scopo di consentire alla filiera del gioco – dal produttore al noleggiatore, all' esercente – di conseguire un profitto pari all'ammontare dell'imposta evasa dovuta sull'ammontare delle giocate; sostanzialmente si tratta, quindi, di un meccanismo di evasione dell'imposta. In alcuni casi si è trattato di apparecchi clandestini mai censiti dall'Amministrazione dei monopoli di Stato. L'apparecchio funzionava in assenza di collegamento alcuno alla rete telematica e dunque omettendo di trasmettere i dati al concessionario; in tal modo la partita era giocata *in loco*, ma di essa non rimaneva nessuna traccia. In altri casi i flussi di comunicazione dal dispositivo al sistema di elaborazione dei dati di gioco dei concessionari venivano sospesi, per cui in alcuni periodi il dispositivo funzionava ma non trasmetteva dati perché il collegamento era interrotto. In altri casi ancora la manomissione del sistema telematico avveniva mediante l'installazione nelle schede di congegni quali gli « abbattitori », in tal modo modificando i dati relativi alle giocate, con conseguente sottrazione alla tassazione di gran parte dei ricavi della giocata. Ancora, si è accertato che mediante il blocco dei contatori della scheda elettronica i dispositivi elettronici venivano trasformati in *slot* con vincite in denaro, senza comunicare i dati delle giocate. Diverso tipo di alterazione, infine, è quello che riguarda il sistema di gioco, consistente in un abbassamento del *payout* e dunque della probabilità di vincita del giocatore, aumentando in tal modo la remuneratività dell'utilizzo illecito.⁽⁷¹⁾

⁽⁷⁰⁾ Si fa riferimento alla medesima audizione del 21 aprile 2022.

⁽⁷¹⁾ Audizione del dottor De Donno – 15ª seduta: giovedì 28 aprile 2022.

Quindi, in primo luogo la casistica comprende l'utilizzo di apparecchi di cui all'articolo 110, comma 6, lettera *a*) che sono fraudolentemente alterati in modo da eludere il pagamento del PREU mediante il distacco totale delle macchine dalla rete della concessionaria, ovvero attraverso la clonazione della *smart card* presente all'interno della scheda da gioco, ovvero mediante modifica del *software* della scheda da gioco che permette di abbassare la percentuale di vincita, ed anche mediante fraudolenta modifica della scheda esplicativa che illustra il gioco certificato dall'organismo preposto.

In secondo luogo si possono avere congegni da intrattenimento di cui all'articolo 110, comma 7, lettera *c*), dotati di schede di gioco attraverso le quali, mediante alterazione del *software* di gioco lecito, ovvero introduzione di un doppio *software*, si può realizzare il gioco vietato del *videopoker* mediante apposito sistema (*password*, telecomando, compimento di particolari manovre per superare i sistemi di sicurezza) oppure di riprodurre il gioco delle *slot machine* fuori dal circuito controllato dall'Amministrazione dei Monopoli di Stato.⁽⁷²⁾

Altri esempi di operazioni di repressione e controllo che hanno dato ottimi frutti per il contrasto al gioco illegale sono stati indicati nel corso della relazione tenuta dal generale di Brigata Giuseppe Arbore, capo del III Reparto Operazioni del Comando generale della Guardia di finanza.⁽⁷³⁾

Il generale, nell'ambito dell'attività condotta dalla Guardia di finanza, ha illustrato l'operazione «*All in*» del nucleo di polizia economico-finanziaria di Palermo. L'indagine, articolatasi in due distinti filoni, ha portato all'esecuzione di misure cautelari personali nei confronti di 25 soggetti per i reati di concorso esterno in associazione di stampo mafioso, riciclaggio, trasferimento fraudolento di valori, associazione a delinquere finalizzata alla truffa aggravata e all'esercizio abusivo dell'attività di giochi e scommesse. Sono stati eseguiti tre provvedimenti di sequestro preventivo aventi ad oggetto, tra l'altro, il complesso aziendale di 18 società, 5 delle quali titolari di concessioni governative cui fanno capo i diritti per la gestione di 9 agenzie scommesse, ulteriori 6 agenzie scommesse situate in Sicilia e Campania e 3 immobili, tra cui una villa di pregio nell'isola di Favignana, per un valore complessivo di 46 milioni di euro. L'attività investigativa ha permesso di ricostruire un circuito vorticoso di flussi finanziari correlati alle giocate *online* sui siti «*punto com*», privi di qualunque tipo di tracciabilità e sottratti al totalizzatore nazionale dell'agenzia delle dogane e dei monopoli. L'indagine ha confermato, inoltre, l'interesse di Cosa Nostra per la gestione delle concessioni statali dei giochi e delle scommesse sportive, i cui profitti, pari a circa 100 milioni di euro, contribuivano al sostegno economico delle famiglie dei consociati in regime detentivo.

Un'altra emblematica rappresentazione delle infiltrazioni della criminalità nel comparto, indicata nella stessa audizione, è fornita dall'operazione «*Last bet*» del nucleo di polizia economico-finanziaria di Messina,

⁽⁷²⁾ *Ibidem*.

⁽⁷³⁾ Audizione del 26 maggio 2022.

che ha portato all'esecuzione di una confisca di prevenzione di beni per un valore di oltre 10 milioni di euro nei confronti di un imprenditore ritenuto tra gli esponenti di spicco di un *clan* messinese. Le investigazioni hanno consentito di appurare che il citato imprenditore, già coinvolto in altre vicende giudiziarie, attraverso l'utilizzo del metodo mafioso e il ricorso alla violenza e ad atti estorsivi, aveva monopolizzato, di fatto, il settore del gioco e delle scommesse. In particolare, era in grado, da un lato, di imporre la collocazione degli apparecchi da gioco presso gli esercizi commerciali della zona, dall'altro, di garantire agli esercenti la protezione mafiosa del *clan*.

Altrettanto significativa è l'operazione « Doppio gioco » del nucleo di polizia economico-finanziaria di Catania, nel settore delle scommesse e del *gaming online*. Le indagini hanno permesso di accertare come la consorceria mafiosa avesse ideato sulla rete *internet* una piattaforma di gioco non autorizzata a operare in Italia, attribuendone la proprietà a una società maltese al fine di occultarne il legame con il territorio nazionale e le connessioni con la criminalità organizzata. Successivamente veniva organizzata l'illecita raccolta di scommesse « da banco » sull'intero territorio nazionale attraverso una rete di agenzie collegate alla piattaforma quali centri di trasmissione dati. Dalle attività investigative è emerso, inoltre, che solo una parte minimale delle scommesse avveniva *online* mentre la maggior parte delle puntate era effettuata in presenza e pagata in contanti. L'analisi dell'operatività del sito *internet* ove confluivano tutte le puntate ha portato alla luce una raccolta complessiva di oltre 30 milioni di euro, sottratti a tassazione. Gli importi delle scommesse raccolte e i proventi dell'evasione confluivano nei conti della società maltese per essere poi riciclati nell'acquisito di terreni, fabbricati e società, in Italia (Puglia ed Emilia-Romagna) e in Germania. L'operazione si è conclusa con l'esecuzione di misure cautelari personali nei confronti di 23 soggetti per i reati di esercizio abusivo di gioco e scommesse, evasione fiscale, truffa aggravata e auto-riciclaggio. Condotte aggravate, per alcuni indagati, dalla finalità mafiosa. Il Tribunale di Catania ha già definito la posizione di due imputati con l'applicazione della pena su richiesta delle parti e la confisca di beni del valore di 160 milioni di euro. Si tratta di uno dei vari casi di stabile organizzazione occulta di *bookmaker* esteri scoperto in tempi recenti dai nostri reparti.⁽⁷⁴⁾

Il nucleo di polizia economico-finanziaria di Roma ha accertato invece l'esistenza di una stabile organizzazione personale di una società di diritto austriaco, costituita da plurimi agenti a direzione unitaria, che ha omesso di dichiarare una base imponibile ai fini dell'imposta unica sulle scommesse di circa 710 milioni di euro, cui corrisponde un'imposta evasa di oltre 21 milioni di euro.

Analoga struttura illecita è stata individuata dal nucleo di polizia economico-finanziaria di Reggio Calabria: si tratta di una rete di *master* operanti per conto di una società maltese che ha effettuato la raccolta da

⁽⁷⁴⁾ *Ut supra.*

banco delle scommesse sportive in assenza delle previste autorizzazioni, sottraendo a tassazione ai fini dell'imposta unica sulle scommesse una base imponibile superiore ad 1 miliardo di euro, cui corrisponde un'imposta evasa di circa 71 milioni.⁽⁷⁵⁾

Le attività illegali come quelle enunciate hanno consentito di constatare l'omessa dichiarazione di base imponibile ai fini dell'imposta unica sulle scommesse per quasi 3 miliardi di euro e un'imposta evasa di oltre 220 milioni.⁽⁷⁶⁾

7.2. *Il gioco come strumento di riciclaggio del denaro da provenienza illecita*

La criminalità vede nel gioco un settore altamente remunerativo in grado di garantire, da un lato, il controllo del territorio e, dall'altro, il raggiungimento di un elevato potere economico, anche attraverso il riciclaggio dei proventi delle attività illecite « tradizionali » (estorsioni, usura, traffico di sostanze stupefacenti, contrabbando di sigarette, ecc.).

Secondo quanto riferito, nella sua audizione, dal generale di brigata Giuseppe Arbore,⁽⁷⁷⁾ le principali modalità di utilizzo del settore a fini di riciclaggio sono la gestione di società che prestano servizi di gioco e l'effettuazione diretta di operazioni di gioco. La gestione di imprese che forniscono servizi di gioco è molto appetibile per i sodalizi criminali perché genera elevati margini di profitto e presenta modalità operative che consentono la movimentazione di significative masse di denaro, nelle quali possono agevolmente essere immesse disponibilità di provenienza illecita. Il centro di imputazione delle attività di gioco viene solitamente collocato in paesi che applicano requisiti semplificati per il rilascio delle licenze o che offrono incentivi economici (in particolare fiscali) e minore intensità nei controlli o che consentono l'anonimato o la schermatura della titolarità « legale » o « effettiva ». I servizi di gioco sono rivolti soprattutto a utenti residenti in altri paesi.

Attività di riciclaggio possono essere realizzate anche mediante il compimento diretto di operazioni di gioco da parte di soggetti che effettuano puntate, scommesse, acquisti o cambi di *fiches* avvalendosi di denaro di fonte illecita. Le modalità operative sono eterogenee, ma hanno in comune comportamenti che alterano la normale dinamica aleatoria di puntate o scommesse, eliminandola o riducendola a un margine accettabile quale « costo » del riciclaggio.

La raccolta della provvista per la partecipazione alle operazioni di gioco può avvenire nei punti fisici attraverso i quali i relativi servizi sono distribuiti oppure attraverso l'accesso *online* a servizi di gioco; questi ultimi schemi hanno di frequente, per loro natura, caratteristiche transfrontaliere.

⁽⁷⁵⁾ Le operazioni indicate sono state illustrate dal generale Arbore nel corso della medesima audizione del 26 maggio 2022.

⁽⁷⁶⁾ Audizione del 26 maggio 2022.

⁽⁷⁷⁾ *Ut supra*.

L'attività antiriciclaggio si sviluppa anche attraverso ispezioni nei confronti dei prestatori di servizi di gioco.

Nel corso degli interventi vengono talvolta rilevate carenze nello svolgimento dell'adeguata verifica della clientela da parte della rete distributiva di cui i concessionari si avvalgono e criticità nelle procedure di segnalazione delle operazioni sospette, spesso in ragione della mancata adozione di strumenti informatici per la rilevazione delle anomalie, nonostante l'esistenza degli indicatori normativi di cui si dirà meglio nel paragrafo seguente.

7.3. *Le segnalazioni per operazioni sospette*

Il settore del gioco e delle scommesse determina delle transazioni economiche ed è quindi assoggettato al meccanismo delle segnalazioni per operazioni sospette. Come è noto, questo meccanismo, fondato su algoritmi e parametri ai quali rapportare la singola transazione al fine di ritenerla sospetta, è una delle forme di controllo più significative e ad ampio raggio che vengono sviluppate sul territorio nazionale. Naturalmente i soggetti obbligati sono i soggetti finanziari, quindi istituti bancari e intermediari finanziari, ma anche non finanziari, come gli stessi professionisti che operano nella compravendita di oro, nella custodia e nel trasporto valori, gli operatori di valuta virtuale e anche i prestatori di servizi di gioco. Anche per essi vi è l'obbligo della segnalazione per operazioni sospette.⁽⁷⁸⁾

Il procuratore de Raho ha riportato alcuni numeri e la proficua collaborazione con la società Lottomatica: « nell'anno 2020 notiamo che, a fronte di oltre 110.000 segnalazioni per operazioni sospette pervenute all'Unità di informazione finanziaria, il settore dei prestatori di servizi di gioco ne ha inviate soltanto 5.772; nel 2019 erano 6.470. Vi è stata quindi addirittura una riduzione nel numero delle segnalazioni. Questo evidentemente depone ancora di più per un'interpretazione che fa pensare ad una non piena osservanza delle regole. ».⁽⁷⁹⁾

Inoltre il procuratore riporta l'esperienza della proficua collaborazione tra la Direzione nazionale antimafia e la società Lottomatica per comprendere quali siano i sistemi attraverso i quali i giocatori vengono monitorati. « Ebbene, abbiamo rilevato – con grande sorpresa positiva – che i giocatori sono monitorati con delle schede che consentono di sapere, per ciascun giocatore, quale sia l'entità delle somme giocate. Per alcuni – come abbiamo potuto rilevare andando a visitare il servizio che Lottomatica gestisce – vi sono scommesse per centinaia di migliaia di euro senza che alle spalle vi sia una forza economica che le giustifica. ».⁽⁸⁰⁾

Sarebbe necessario – a parere del procuratore – che una disciplina legislativa prevedesse l'attribuzione di tale competenza a soggetti organizzati sul modello di Lottomatica, perché se si riuscisse a monitorare l'intero

⁽⁷⁸⁾ Audizione del dottor Cafiero de Raho – 9^a seduta: giovedì 17 febbraio 2022.

⁽⁷⁹⁾ *Ibidem*.

⁽⁸⁰⁾ *Ut supra*.

settore del gioco sarebbe molto più facile intervenire anche per rilevare il riciclaggio, che è la forma più chiara attraverso la quale si muovono le organizzazioni mafiose nel gioco e nelle scommesse.

Inoltre, nella medesima audizione, il procuratore ha riferito che all'interno della Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo esiste un autonomo servizio segnalazioni per operazioni sospette, fondato sulla grande banca dati della DIA, che contiene milioni di dati e informazioni, le quali sono frutto della raccolta di tutti gli atti dei procedimenti penali per mafia – e dal 2015 per terrorismo – trasmessi dalle 26 procure distrettuali fin dal 1993, l'anno in cui appunto la banca dati è stata costituita. Il servizio segnalazioni per operazioni sospette incamera dall'unità di informazione finanziaria (attraverso il Nucleo speciale di polizia valutaria e la Direzione investigativa antimafia) tutte le segnalazioni: « le segnalazioni vengono immesse in questa sorta di frullatore, diciamo così, in cui girano vorticosamente, insieme alle 110.000 informazioni che sono arrivate quest'anno, tutti i dati presenti nella banca dati, oltre che tutte le iscrizioni presenti nei registri generali delle notizie di reato per reati di mafia e terrorismo presso le 26 procure distrettuali. Là dove vi è coincidenza di identità si aggregano i dati e quindi viene espulsa la segnalazione per operazione sospetta che ha un riferimento nella banca dati o nel registro generale delle notizie di reato ».⁽⁸¹⁾

Ciò consente, anno per anno, di inviare oltre 10.000 atti di impulso alle Direzioni distrettuali antimafia con le indicazioni di approfondimento e di sviluppo delle indagini. « Se si riuscisse a fare ciò anche attraverso l'estrapolazione dei dati che riguardano i singoli giocatori, laddove il monte scommesse raggiunga un certo limite o risulti ingiustificato, si potrebbe avere un controllo a tappeto di tutte le giocate e quindi la possibilità di prevenire il riciclaggio e comunque intervenire nei confronti di soggetti che non dimostrano una capacità economica sufficiente per partecipare alle scommesse. Questa è, io credo, una necessità, quella del monitoraggio delle scommesse, almeno nel nostro Paese che credo sia, anzi sicuramente è, il primo Paese in materia di legislazione antimafia ed è il Paese più attento al riciclaggio ovvero il Paese che più degli altri si muove con grande dinamismo per contrastare il riciclaggio. ».⁽⁸²⁾

Anche la Guardia di finanza impernia la sua azione di contrasto al riciclaggio sul sistema di prevenzione e di segnalazione delle operazioni sospette.⁽⁸³⁾

Tale sistema si basa sulla collaborazione fra soggetti obbligati e attori pubblici e ruota attorno a tre pilastri fondamentali, corrispondenti a specifici obblighi per i destinatari della disciplina: l'adeguata verifica della clientela, volta a porre i soggetti obbligati nelle condizioni di valutare rapporti e operazioni alla luce del profilo economico e dell'attività dei richiedenti; la

⁽⁸¹⁾ *Ut supra.*

⁽⁸²⁾ *Ut supra.*

⁽⁸³⁾ Di seguito si fa riferimento all'audizione del generale Arbore del 26 maggio 2022 e alla relazione scritta relativa alla stessa audizione.

tracciabilità delle transazioni secondo apposite regole di conservazione dei dati; l'individuazione e la segnalazione delle operazioni sospette.

L'obiettivo è quello di contrastare la « zona grigia » rappresentata da chi trova conveniente non porsi domande di fronte alle operazioni sospette di riciclaggio, secondo il noto brocardo « *pecunia non olet* ». Gli obblighi di collaborazione attiva impongono, infatti, valutazioni e scelte precise rispetto al rischio di agevolare la criminalità nell'utilizzo e nell'occultamento di proventi di dubbia provenienza.

I rischi nel settore del *gaming* sono da tempo all'attenzione del gruppo d'azione finanziaria internazionale e hanno dato luogo, negli ultimi anni, a ripetuti interventi normativi sia a livello comunitario che domestico: la c.d. « terza direttiva antiriciclaggio », nell'includere nel proprio ambito d'applicazione i casinò *online*, ha introdotto presidi volti a garantire un'approfondita conoscenza della clientela, la tracciabilità dei flussi finanziari e l'individuazione delle operazioni sospette; la « quarta direttiva » ha poi esteso queste misure a nuove categorie ritenute particolarmente permeabili alle infiltrazioni criminali come quella dei « prestatori di servizi di gioco d'azzardo ».

Le disposizioni di matrice europea sono state recepite nel nostro ordinamento con il decreto legislativo n. 90 del 2017, che, modificando il decreto legislativo n. 231 del 2007, ha aggiornato la regolamentazione del settore dei giochi, a partire dalla definizione dei soggetti obbligati che compongono la « filiera » (concessionari, distributori ed esercenti).

Tra i soggetti obbligati sono annoverati:

- gli operatori di gioco *online* che offrono giochi, con vincite in denaro, attraverso la rete *internet* e altre reti telematiche o di telecomunicazione;
- gli operatori di gioco su rete fisica che offrono giochi, con vincite in denaro, anche attraverso distributori ed esercenti a qualsiasi titolo contrattualizzati;
- i soggetti che gestiscono case da gioco (casinò).

Nell'ultimo quinquennio le segnalazioni dei prestatori di servizi di gioco hanno registrato una crescita costante passando da 2.600 nel 2017 a 7.659 nel 2021, grazie soprattutto al forte incremento delle segnalazioni riferite al gioco *online* (5.778 nel 2021).⁽⁸⁴⁾

L'individuazione delle operazioni sospette è agevolata dagli schemi di comportamento anomalo emanati dall'unità di informazione finanziaria in data 11 aprile 2013 nonché da specifici indicatori di anomalia contenuti nel decreto del Ministro dell'interno del 17 febbraio 2011, integrato il 27 aprile 2012, attualmente in corso di aggiornamento a cura dell'UIF con il contributo della Guardia di finanza.

Per effetto delle novità introdotte con il decreto legislativo n. 90 del 2017, il Corpo verifica l'osservanza delle disposizioni antiriciclaggio da parte dei distributori ed esercenti di gioco, ivi compresi i prestatori di

⁽⁸⁴⁾ *Ut supra.*

servizi con sede legale e amministrazione centrale in altro stato dell'Unione europea, che operano sul territorio nazionale.

Peraltro, in questi casi, le attività ispettive sono svolte da tutte le unità operative con i tradizionali poteri ispettivi in materia di imposte dirette e IVA, senza dover ricorrere ad una preventiva richiesta di delega al nucleo speciale polizia valutaria ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 31 marzo 1988, n. 148.

Anche se di norma caratterizzate da un contenuto informativo semplificato, le segnalazioni sul comparto del gioco presentano, non di rado, un elevato interesse investigativo. Nel periodo della pandemia sono aumentate sensibilmente quelle relative a ricariche di conti di gioco con carte rubate o clonate e quelle relative all'utilizzo di tali conti come depositi extrabancari, anche per sottrarre disponibilità all'attenzione delle autorità.

In alcuni casi le segnalazioni hanno consentito di smascherare vere e proprie truffe, come quella scoperta nell'ambito dell'operazione « Dea bendata » dal nucleo speciale polizia valutaria che, partendo proprio dall'approfondimento di alcune movimentazioni finanziarie sospette, ha ricostruito la condotta illecita perpetrata da dipendenti ed ex dipendenti di una società concessionaria, i quali sono riusciti ad « intercettare » e incassare, tra il 2015 e il 2019, quattro biglietti della lotteria istantanea « Gratta e vinci » (2 biglietti da 7 milioni e 2 da 5 milioni). Le indagini hanno dato luogo a due provvedimenti di sequestro preventivo di disponibilità finanziarie e beni mobili e immobili per circa 27 milioni di euro nei confronti di 12 soggetti, indagati a vario titolo per truffa aggravata, accesso abusivo ai sistemi informatici, ricettazione e autoriciclaggio.⁽⁸⁵⁾

7.4. Il fenomeno dell'usura correlata al gioco

Il procuratore de Raho nella sua audizione⁽⁸⁶⁾ ha anche evidenziato che gli esponenti della criminalità organizzata sono pronti a offrire denaro a coloro che ne hanno bisogno. Questo è un altro degli aspetti deleteri che derivano dal gioco illegale: la presenza, cioè, di un vero e proprio mercato dell'usura. Il mercato dell'usura, infatti, da un lato rende schiavi i giocatori; dall'altro, là dove il giocatore è soggetto che esercita anche un'attività economica, finisce per porre lo stesso giocatore in una condizione di schiavitù rispetto alla stessa attività economica sviluppata. Chi accetta danaro sotto usura finisce poi per non essere in grado di restituire quel danaro e, ove sia titolare anche di attività economica, finisce per essere costretto a cedere la propria attività. Anche in questo caso, ciò che ha colpito maggiormente l'attenzione degli inquirenti, e quindi della Direzione nazionale e delle Direzioni distrettuali, è stato che la cessione dell'attività economica avviene non con le formalità che rendono visibile il suo trasferimento da un soggetto ad un altro, ma senza formalità, cosicché il soggetto titolare continua apparentemente ad essere colui che gestisce il

⁽⁸⁵⁾ *Ut supra.*

⁽⁸⁶⁾ Audizione del dottor Cafiero de Raho – 9ª seduta: giovedì 17 febbraio 2022.

bene, ma in realtà il bene è gestito dalla criminalità organizzata. Si tratta di un fenomeno che è stato rilevato in alcune occasioni, proprio nel periodo della pandemia, anche al di fuori dell'usura praticata nel gioco e nelle scommesse, soprattutto nelle attività di ristorazione e bar, dove la chiusura delle stesse ha determinato un indebolimento economico tale che in alcuni casi ha costretto a ricorrere al credito usurario, e da quel debito usurario si è poi passati ad un trasferimento delle stesse attività. È evidente che le mafie non hanno bisogno di un atto scritto, anzi, privilegiano forme di acquisizione che non siano visibili; e d'altro canto forme di questo tipo appaiono particolarmente pericolose perché sono quelle preferite dagli stessi titolari delle attività economiche, che all'esterno non dimostrano una sconfitta economica e quindi continuano apparentemente a gestire l'attività, ma in realtà sono soltanto dei burattini nelle mani delle organizzazioni mafiose.

7.5. Il match fixing

Il *match fixing* è l'accordo al fine di modificare il risultato della competizione che di volta in volta costituisce l'oggetto della scommessa. Il dottor de Raho riporta la sua esperienza⁽⁸⁷⁾ che ha insegnato che le mafie, molto spesso, al fine di accrescere il consenso sociale nell'ambito dei territori in cui esercitano il controllo, tendono anche ad acquisire società sportive; acquisire una società sportiva e portarla avanti, investire in essa, rafforzarla e fare in modo che essa possa vincere addirittura un campionato, costituisce grande prestigio per l'organizzazione mafiosa che consegue un risultato di questo tipo. E quindi significa affermazione sul territorio, moltiplicazione del consenso sociale, ma al tempo stesso significa anche che il soggetto che gestisce la società sportiva ha un unico obiettivo, quello di raggiungere un arricchimento. In tali casi le società sportive sono anche pronte ad accordarsi per raggiungere un risultato diverso da quello che vi sarebbe in assenza di elementi estranei a disturbare il risultato stesso. E, a causa della maggiore possibilità da parte dell'organizzazione mafiosa di acquisire sul mercato società sportive di categorie più basse, sorge la necessità che non sia consentita la scommessa su di esse, ovvero su quel tipo di competizioni sportive. Quindi, escludere le competizioni sportive delle categorie più basse in relazione alle scommesse, secondo la convinzione del procuratore, è una esigenza effettiva, e ciò probabilmente non solo per quanto riguarda il calcio, ma per qualunque altra attività sportiva. Laddove la competizione sportiva sia riconducibile a partite di calcio di serie A o a giocatori di tennis che sono sul circuito internazionale, si hanno delle garanzie; non sempre, peraltro, perché alcuni esempi ci hanno dimostrato che anche nel tennis a livello internazionale ci sono delle *combine* di questo tipo che hanno eluso il risultato effettivo per consentire il raggiungimento di arricchimento con la scommessa; pur tuttavia vi è maggiore garanzia rispetto alle categorie inferiori. Ma laddove si abbassa il livello verso le categorie minori, il rischio di *match fixing* si moltiplica.

⁽⁸⁷⁾ Audizione del dottor Cafiero de Raho – 9ª seduta: giovedì 17 febbraio 2022.

Anche l'ingegner avvocato Saracchi si è soffermato sul tema⁽⁸⁸⁾ riportando alcuni passaggi della legge 13 dicembre 1989, n. 401, che punisce la frode in competizioni sportive: « Chiunque offre o promette denaro o altra utilità, o vantaggio a taluno dei partecipanti ad una competizione sportiva organizzata dalle federazioni riconosciute (...) al fine di raggiungere un risultato diverso da quello conseguente al corretto e leale svolgimento della competizione (...) è punito con la reclusione da 2 a 6 anni e con la multa da euro 1.000 a euro 4.000. Le stesse pene si applicano al partecipante alla competizione ». La sanzione è molto incisiva e ciò in quanto si tratta di un atto di corruzione e dell'alterazione del corso di una competizione. L'ingegnere esprime anche un esempio pratico di possibile *match fixing*: se si verifica che a un certo *set* o *game* di una partita di tennis le scommesse da una certa regione o punto territoriale salgano vorticosamente, vuol dire che quel territorio ha un'informazione e che c'è un accordo collusivo di criminalità organizzata, perché altrimenti non vi sarebbe questa connessione. Infatti, la criminalità semplice non diffonderebbe la notizia, ma la terrebbe entro il giro di una o due persone, mentre – in questo caso – l'organizzazione ha voluto estendere gli effetti a tutti i propri consociati.

7.6. Il controllo sul territorio e la cooperazione inter-istituzionale

Come indicato da tutti gli interlocutori istituzionali coinvolti nella serie di audizioni sul contrasto al gioco illegale, la collaborazione interforze, sia nelle attività investigative che nel controllo dei flussi finanziari e del territorio, è fondamentale per ottenere risultati ottimali nel contrasto all'illegalità e soprattutto alla criminalità organizzata.

Da tale punto di vista ha sortito effetti fruttuosi l'istituzione del Comitato per la prevenzione e la repressione del gioco illegale, la sicurezza del gioco e la tutela dei minori (CoPREGI), istituito dall'articolo 15-ter del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78 e presieduto dal direttore generale dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli.

Tale consesso sovrintende alla definizione di strategie e indirizzi, nonché alla pianificazione e al coordinamento di piani di intervento su tutto il territorio nazionale, per la prevenzione e repressione del gioco illegale, la sicurezza del gioco e la tutela dei minori.

Per illustrare l'attività di tale Comitato è stato audito l'ingegner avvocato Stefano Saracchi, responsabile della Direzione giochi di ADM e membro del Comitato.⁽⁸⁹⁾ In particolare l'ingegnere ha ricordato l'articolo 29 del decreto-legge 26 ottobre 2019, n. 124, che conferisce la possibilità di istituire un fondo, pari a 100.000 euro, per l'utilizzo di scommesse simulate, allo scopo di entrare all'interno delle sale scommesse e dei punti gioco e verificare l'illegalità che vi può essere (una sorta di agente sotto copertura).

Nell'ottica di una visione integrata tra il diritto pubblico, amministrativo e penale, al fine di prevenire *ex ante* (le norme di diritto pubblico e

⁽⁸⁸⁾ Audizione dell'ingegner avvocato Stefano Saracchi – 10ª seduta: giovedì 24 febbraio 2022.

⁽⁸⁹⁾ 10° seduta: giovedì 24 febbraio 2022.

amministrativo) e reprimere *ex post* (le norme penali) le condotte vietate, l'avvocato ingegnere ha portato alcuni casi in cui già il controllo amministrativo può consentire la prevenzione dell'illegalità: ad esempio i requisiti di moralità previsti nei bandi di gara per le concessioni ai sensi dell'articolo 80 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici) e il DURF (Documento unico di regolarità fiscale), che è previsto dall'articolo 30 della citata legge n. 124, la quale stabilisce che, dal 2019, chi ha violazioni accertate di irregolarità fiscale non può esercitare il gioco pubblico. Tale strumento è molto importante ai fini dell'attività di controllo operata da ADM.

Per quanto riguarda i siti *web*, l'Agenzia delle dogane e dei monopoli ha pubblicizzato un proprio elenco attraverso il quale ha indicato i siti *web* autorizzati, e questa dovrebbe essere la garanzia per il giocatore di poter agire in un circuito di legalità, peraltro garantito anche dall'esistenza di autorizzazioni e concessioni. Purtroppo il giocatore spesso non si muove in questa direzione e la pubblicizzazione di tantissimi siti consente a chiunque di rivolgersi anche a siti non autorizzati.

Riprendendo le parole pronunciate dal procuratore Cafiero de Raho, l'Agenzia delle dogane e dei monopoli svolge una attività di grande importanza, tanto che nel solo anno 2021 sono stati inibiti ben 197 siti *web* privi di autorizzazioni. Questo anche a dimostrazione di quello che è il monitoraggio sul *web*, che è di grandissima importanza.⁽⁹⁰⁾

Da questo punto di vista l'avvocato ingegner Saracchi ha mostrato che l'esiguità dei diritti che possono essere oggetto di autorizzazione fa proliferare l'illegalità: quindi un mancato adeguamento del diritto pubblico favorisce l'illegalità ed obbliga ad attivare gli strumenti del diritto penale. Se si immagina che ADM, soltanto nei primi due mesi dell'anno 2021, ha chiuso 150 siti illegali e, nel 2020, 200 soltanto nel settore del gioco, si capisce che circoscrivere la possibilità di autorizzare il gioco *online* a soli 40 diritti corrisponde a un numero molto limitato che comunque lascia spazio all'illegalità e a chi vuole crearla.⁽⁹¹⁾

Secondo quando affermato dal procuratore Cafiero de Raho «è evidente che il gioco legale evita la proliferazione del gioco illegale; è fin troppo evidente che laddove non vi siano aperture per accogliere le scommesse di coloro che sono abitualmente dediti al gioco si aprono le porte dell'illegalità e costoro troveranno sicuramente possibilità per proseguire nelle scommesse o nel gioco attraverso l'offerta della criminalità organizzata. D'altro canto è sempre stato così, in ogni settore: là dove si chiude un settore la criminalità organizzata mafiosa interviene per poter sopperire all'emergenza.»⁽⁹²⁾

Mentre sul gioco legale è possibile un controllo, una vigilanza, sul gioco illegale invece si riscontra la difficoltà di individuare i luoghi in cui si gioca e quindi la difficoltà è maggiore. Ciò spiega perché anche il

⁽⁹⁰⁾ Audizione del dottor Cafiero de Raho – 9ª seduta: giovedì 17 febbraio 2022.

⁽⁹¹⁾ Audizione dell'ingegner avvocato Stefano Saracchi – 10ª seduta: giovedì 24 febbraio 2022.

⁽⁹²⁾ Audizione del dottor Cafiero de Raho – 9ª seduta: giovedì 17 febbraio 2022.

lockdown ha determinato una ultrattività da parte delle organizzazioni mafiose o la moltiplicazione addirittura dei siti illegali *online*.

Il concetto viene ripreso dall'ingegner avvocato Saracchi, che riporta la posizione di ADM secondo la quale più si allargano le possibilità del gioco legale e maggiore è la possibilità di controllo. Oltre all'esempio del gioco *online*, indicato sopra, l'avvocato ingegnere Saracchi riporta altri esempi pratici: il concessionario è collegato alla sala *intelligence* di ADM, ovvero al *data warehouse* del *partner* tecnologico, che verifica che i 50 euro immessi all'interno di una AWP o VLT dopo tre secondi vengono restituiti in vincita, il che si configura non tanto come una vincita, ma come una richiesta di restituzione di quanto versato; per quanto concerne le sale Bingo, che hanno la possibilità di immettere all'interno del gioco dei premi *extra*, attraverso il suo *data warehouse* ADM verifica che il 90 per cento dei premi *extra* vengono immessi nelle sale in piena notte, quando non è presente un gran numero di persone; probabilmente in tali casi le vincite sono rimosse dal gestore o da stretti congiunti. Un ultimo esempio riguarda le scommesse, in relazione alle quali in pochi minuti è possibile registrare il frazionamento delle medesime: stesso esito, stessa scommessa, stesso palinsesto, stesso importo giocato, stesso IP del *pc* dal quale viene l'importo, distanza tre o quattro secondi; ne deriva che o c'è qualcuno che gioca in maniera compulsiva oppure vi sono delle evidenze di chi sta cercando di immettere del denaro di dubbia provenienza all'interno del mercato del gioco; diversamente non avrebbe senso fare scommesse ripetute e frazionate. ⁽⁹³⁾

8. IL GIOCO D'AZZARDO PATOLOGICO: PREVENZIONE DELLE LUDOPATIE E PROTEZIONE DEI SOGGETTI PIÙ DEBOLI

8.1. Inquadramento del disturbo da gioco d'azzardo

La letteratura scientifica internazionale considera il gioco d'azzardo patologico (cd. G.A.P.) una forma di malattia, intesa come condizione di alterazione del normale funzionamento dell'organismo che crea sofferenza fisica e psichica. Il G.A.P. potrebbe dunque intendersi come la conseguenza di un comportamento volontario di gioco d'azzardo, persistente in un individuo vulnerabile alla dipendenza, che presenta cioè alterazioni preesistenti dei normali sistemi della gratificazione, del controllo degli impulsi e delle funzioni cognitive correlate.

Il preludio del G.A.P. è il gioco d'azzardo « problematico », che rappresenta lo stadio antecedente e che può intendersi come il coinvolgimento di comportamenti rischiosi di gioco che condizionano negativamente il benessere individuale, producendo difficoltà nelle relazioni familiari, economiche, sociali ed interferenze con gli obiettivi professionali. Si tratta di un comportamento volontario che mette a rischio la salute psicofisica e sociale dell'individuo e che può avere una possibile evoluzione negativa

⁽⁹³⁾ Audizione dell'ingegner avvocato Stefano Saracchi – 10^a seduta: giovedì 24 febbraio 2022.

verso la forma di malattia del G.A.P. In ogni caso il gioco d'azzardo « problematico » è in grado di produrre la compromissione dello stato di benessere di salute individuale ma è prevenibile e più facilmente eliminabile, ferma restando una diagnosi precoce al fine di ridurre il rischio di sfociare nella patologia vera e propria.⁽⁹⁴⁾

Altra definizione più precisa ed estesa di G.A.P. è quella del Manuale diagnostico e statistico dei disturbi mentali redatto dall'Associazione psichiatrica americana, secondo cui il gioco d'azzardo patologico è un disturbo del controllo degli impulsi, che consiste in un comportamento di gioco persistente, ricorrente e « maladattivo », che compromette le attività personali, familiari o lavorative. Si tratta di un disturbo classificato tra le *addictions*, per la similarità con la dipendenza da alcol e altre sostanze da abuso.⁽⁹⁵⁾

Quanto al giocatore d'azzardo (*gambler*) può essere definito come una persona che presenta una incapacità cronica e progressiva all'impulso di giocare d'azzardo e un comportamento conseguente che danneggia se stesso, la sua famiglia o le attività professionali.

Il momento di *discrimen* tra un approccio normale al gioco e l'insorgenza della patologia si ha quando l'aspetto ludico diventa secondario rispetto all'impulso di giocare, al bisogno di rischiare, di riprovare a tentare la fortuna, anche a fronte di perdite enormi.

Proprio tale tipo di atteggiamento costituisce il *gamblig disorder*, un comportamento compulsivo e problematico di gioco d'azzardo che può essere assimilato, come già affermato, e pur in assenza di consumo di sostanze, a forme di dipendenza patologica come tossicodipendenza e alcolismo.⁽⁹⁶⁾

8.2. L'indagine dell'Istituto superiore di sanità

Per indagare sullo stato di salute degli italiani in relazione a tale disturbo è stato sentito l'Istituto superiore di sanità (ISS), le cui indagini sono state spesso citate nel corso delle audizioni.

È stata quindi sentita la dottoressa Roberta Pacifici, direttore del Centro nazionale dipendenze e doping,⁽⁹⁷⁾ la quale ha esposto il risultato dello studio epidemiologico realizzato nel 2018 con lo scopo di fotografare la situazione rispetto al gioco d'azzardo, evidenziando la popolazione che gioca e il profilo dei giocatori.

La metodologia utilizzata è stata concordata con una commissione scientifica internazionale ed ha fornito risultati significativi come livello di rappresentatività della popolazione italiana. Sono stati analizzati due campioni: uno di adulti (cioè dai 18 anni e senza limiti d'età), e uno riguardante i minorenni, gli studenti, in questo caso per investigare su una popolazione per la quale – occorre ricordarlo – è vietato giocare d'azzardo.

La campionatura ha superato i 12.000 adulti e i 18.000 studenti ed ha rispettato anche la densità abitativa dei comuni italiani. La tecnica di

⁽⁹⁴⁾ C. Iurilli, *Giochi e scommesse. La ludopatia*, Pontedera, 2016.

⁽⁹⁵⁾ *American psychiatric association, Diagnostic and statistic manual of mental disorders*, V edizione, 2013.

⁽⁹⁶⁾ Iurilli, *op cit.*

⁽⁹⁷⁾ 16ª seduta: giovedì 5 maggio 2022.

indagine ha utilizzato il metodo *vis-à-vis*: non auto-somministrazioni, quindi, ma indagini guidate e sostenute da rilevatori in presenza.⁽⁹⁸⁾

« La definizione di giocatore, anche per un confronto con quanto la letteratura internazionale ci mette a disposizione, è quella di una persona che ha giocato d'azzardo almeno una volta nell'ultimo anno. Questo noi stiamo definendo. Potete vedere, allora, che in Italia noi registriamo che il 36,4 per cento della popolazione adulta, quindi di età superiore ai 18 anni, è definito come giocatore d'azzardo, che cioè ha giocato almeno una volta d'azzardo nella sua vita. Stiamo parlando quindi circa di 18 milioni e mezzo di persone. Questa prevalenza è chiaramente molto diversa in funzione del genere, perché abbiamo quasi il 44 per cento di uomini e solo il 30 per cento di donne. È anche diversa nelle varie aree geografiche (il Centro Italia vede la prevalenza maggiore di giocatori d'azzardo), mentre, con riguardo alla distribuzione per classi di età, tutte le fasce di età sono rappresentate, in tutte le fasce d'età ci sono dei giocatori, ma le percentuali maggiori si riscontrano tra i 40 e i 64 anni. ».⁽⁹⁹⁾

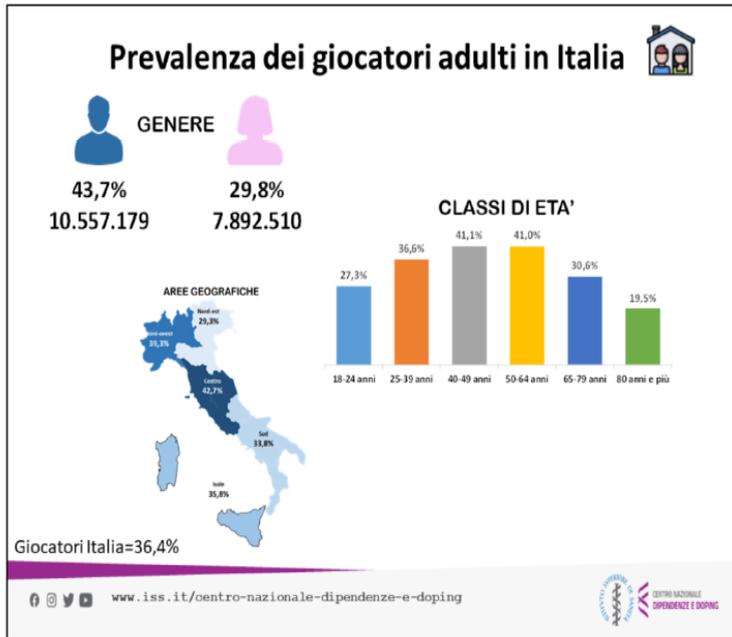


Prevalenza: è il rapporto fra il numero di 'eventi sanitari' rilevati in una popolazione in un definito momento (o in un breve arco temporale) e il numero degli individui della popolazione osservati nello stesso periodo. Si esprime in valori percentuali. La metodologia di campionamento utilizzata ha permesso di estendere i valori riscontrati nel campione a tutta la popolazione residente in Italia e avere quindi una **stima** della prevalenza degli eventi osservati espressa in numeri assoluti.

Il 36,4% della popolazione, pari a 18.445.738 residenti italiani adulti, ha praticato gioco d'azzardo almeno una volta negli ultimi 12 mesi antecedenti l'intervista.

⁽⁹⁸⁾ Cfr. il resoconto stenografico della 16^a seduta.

⁽⁹⁹⁾ Audizione della dottoressa Pacifici – 16^a seduta: giovedì 5 maggio 2022.



Il gioco d'azzardo nell'ultimo anno ha interessato quasi un uomo su due (43,7% , circa 10.500.000) a fronte di circa una donna su tre (29,8%, circa 7.900.000). Il profilo del gruppo di rispondenti che negli ultimi 12 mesi precedenti l'indagine ha giocato d'azzardo almeno una volta è caratterizzato maggiormente da persone di età tra i 40 e 64 anni. L'esperienza del gioco d'azzardo ha coinvolto il 29,3% della popolazione residente nel nord-est (circa 2.850.000 persone), seguito dal 33,8% della popolazione meridionale (quasi 4.000.000 di residenti), il 35,8% della popolazione insulare (poco più di 2.000.000 di residenti), il 39,3% dei residenti nel nord-ovest (circa 13.500.000 persone) ed infine il 42,7% dei cittadini del centro Italia (circa 4.400.000 milioni di residenti).

L'analisi dei canali di gioco illustra che sostanzialmente il 94,5 per cento della popolazione gioca in un luogo fisso, fisico, e vi è un 5,5 per cento di gioco *online*.

Per quanto concerne la distribuzione della tipologia di giochi praticati, si apprende che ci sono delle differenze di genere molto importanti anche se le lotterie istantanee o in tempo reale sono la tipologia di gioco più praticata, sia dagli uomini che dalle donne. Man mano che si scende nelle percentuali di gioco, però, vediamo che le differenze di genere sono molto importanti: ad esempio, sono soprattutto gli uomini che praticano le scommesse sportive o le *videolottery*.

Per quando concerne la frequenza di gioco, si può definire come « occasionale » il giocatore che gioca poche volte l'anno e una o poche volte al mese: è un giocatore occasionale il 42,3 per cento dei giocatori uomini e quasi il 56 per cento delle donne. Vi è anche una consistente percentuale del così detto giocatore « abituale » (che gioca almeno 2-4 volte a settimana o praticamente tutti i giorni della settimana), la quale

si colloca intorno al 25 per cento per gli uomini e al 20 per cento per le donne.⁽¹⁰⁰⁾

Per quanto riguarda i luoghi di gioco analizzati in relazione al genere: anche qui ci sono delle differenze importanti. Richiamando quanto sopra detto in relazione alle lotterie istantanee che sono quelle più giocate, coerentemente il tabaccaio e il bar sono i luoghi di gioco più frequentati e le differenze di genere qui sono inferiori. Se si esaminano luoghi di gioco come le altre ricevitorie, le sale scommesse o le sale VLT si nota che esse sono prevalentemente frequentate dagli uomini.

Questa popolazione è stata anche « profilata » « nel senso che abbiamo utilizzato degli strumenti per caratterizzare il giocatore sotto quattro profili diversi. Un primo profilo è quello che noi definiamo il giocatore sociale, cioè che non presenta alcun problema relazionale con il gioco, non ha comportamenti preoccupanti per la sua salute o per quella delle persone che lo circondano. Poi però definiamo anche altri tre profili, che sono: il giocatore a basso rischio, che presenta un atteggiamento tendenzialmente rischioso ma senza manifestare ancora problematiche; e poi il giocatore a rischio moderato e il giocatore problematico, che invece presentano fattori di rischio già conclamati. Il giocatore a rischio moderato ne presenta alcuni, mentre il giocatore problematico presenta tutti i fattori di rischio e quindi ha una profilazione già definibile, appunto, come giocatore problematico. ».⁽¹⁰¹⁾

In Italia il 26,5 per cento dei giocatori ha un profilo di giocatore sociale, a fronte di un 3 per cento di giocatori problematici (si sta parlando di una stima di un milione e mezzo di persone). Vi è anche il 2,8 per cento – quindi circa 1.400.000 persone – con profilo di rischio moderato che, secondo l'Istituto, può rappresentare una sorta di serbatoio verso la profilazione problematica.

Seguendo la descrizione della popolazione problematica la differenza di genere è ancora molto importante, perché i giocatori problematici sono il 3 per cento, ma il 3,6 per cento sono uomini e il 2,5 per cento sono donne; la fascia di età più rappresentata è quella tra i 25 e i 64 anni.

Inoltre c'è una differenza importante dal punto di vista geografico: a fronte di una media italiana del 3 per cento di profili problematici, nel Sud Italia se ne ritrovano il 4,8 per cento e nelle Isole il 5,8 per cento. Quindi, delle percentuali molto diverse dalla media, molto più alte.⁽¹⁰²⁾

A cosa giocano i giocatori problematici ? Nel confronto tra il giocatore sociale e il giocatore problematico emerge che il giocatore problematico è quello che prevalentemente gioca con le *slot machine*, con le VLT e con le scommesse virtuali.

⁽¹⁰⁰⁾ *Ibidem.*

⁽¹⁰¹⁾ *Ut supra.*

⁽¹⁰²⁾ I dati riportati in queste pagine sono tratti dall'audizione della dottoressa Pacifici.

I PROFILI

Nessun problema di gioco: comportamento "sociale" o "ricreativo" nel giocare d'azzardo, la motivazione prevalente al gioco riguarda la socializzazione o la competizione e i costi per il soggetto sono contenuti (punteggio 0 sul PGSI).

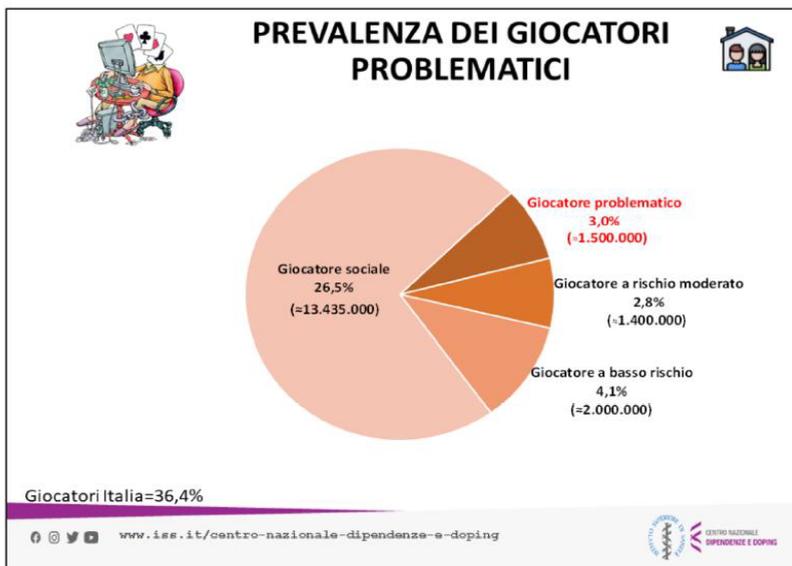
Giocatore a basso rischio: giocatore che, pur avendo 'a volte' uno o più atteggiamenti dei giocatori problematici, probabilmente non avrà alcuna conseguenza negativa dal gioco d'azzardo (punteggio 1-2 sul PGSI)

Giocatore a rischio moderato: giocatore che avendo uno o più comportamenti dei giocatori problematici "*la maggior parte del tempo*" potrebbe avere conseguenze negative dal gioco d'azzardo (punteggio 3-7 sul PGSI)

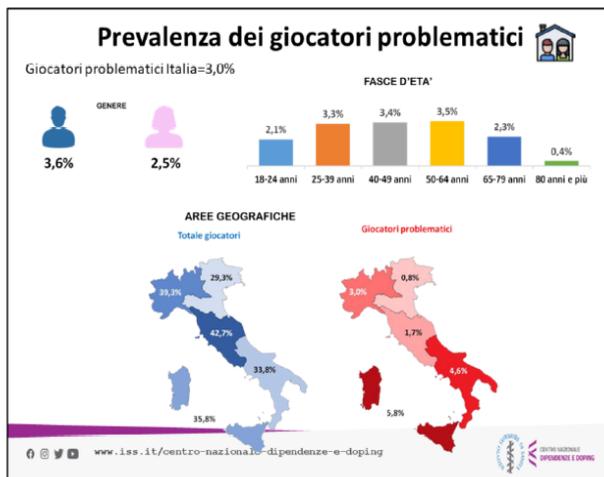
Giocatore problematico: giocatore con un comportamento di gioco che crea conseguenze negative per sé, per le persone a lui vicine (rete sociale) o per la comunità e può aver perso il controllo del suo comportamento (punteggio 8+ sul PGSI)

 www.iss.it/centro-nazionale-dipendenze-e-doping 

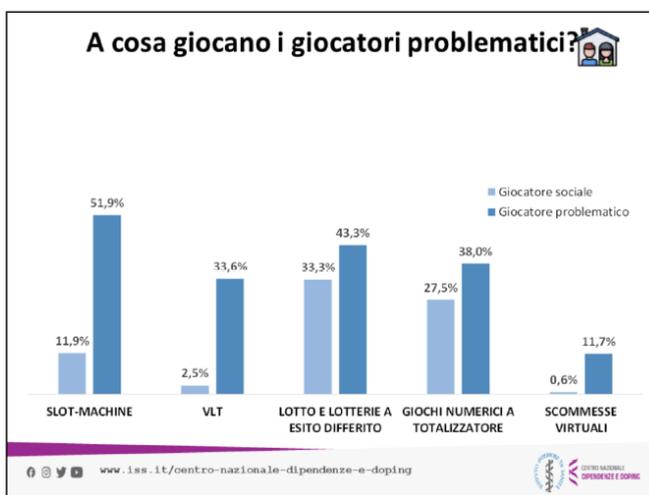
Il giocatore senza problemi di gioco (punteggio 0 sul PGSI) mostra un comportamento di gioco motivato dalla competizione o dalla socializzazione, i costi per lui sono contenuti e il comportamento di gioco non incide sulle sfere significative della vita: affettiva, relazionale, professionale/scolastica. Il giocatore a basso rischio (punteggio 1-2 sul PGSI) può a volte mostrare uno o più atteggiamenti simili ai giocatori problematici, ma probabilmente non avrà alcuna conseguenza negativa dal comportamento di gioco d'azzardo. Il giocatore a rischio moderato (punteggio 3-7 sul PGSI) mostra uno o più atteggiamenti dei giocatori problematici per «la maggior parte del tempo» e potrebbe avere conseguenze negative dal comportamento di gioco. Il giocatore problematico (punteggio 8+ sul PGSI) attua un comportamento di gioco con conseguenze negative per sé e per le persone a lui vicine, può aver perso il controllo del comportamento di gioco.



Il comportamento di gioco d'azzardo ricreativo o sociale è praticato dal 26,5% della popolazione residente in Italia (circa 13.435.000 soggetti); il comportamento di gioco a basso rischio ha interessato circa 2.000.000 di residenti (4,1%) e il comportamento di gioco a rischio moderato circa 1.400.000 residenti (2,8%). I giocatori problematici sono il 3,0%, circa 1.500.000 dei residenti italiani in età adulta.



Nella categoria di giocatori problematici i maschi raggiungono una prevalenza del 3,6% mentre le femmine si attestano al 2,5%. Analizzando la pratica di gioco per area geografica, è possibile osservare come la pratica sia maggiormente diffusa nel Centro Italia, dove giocano il 42,7% dei residenti, seguiti dal 39,3% dei residenti nel Nord-Ovest, dal 35,8% dei residenti nelle Isole, dal 33,8% dei residenti al Sud e dal 29,3% dei residenti nel Nord-Est. Relativamente alla distribuzione dei giocatori problematici nelle diverse aree geografiche osserviamo che una alta prevalenza di gioco d'azzardo non corrisponde ad una alta prevalenza di comportamento problematico. Al Centro Italia abbiamo la maggior prevalenza di pratica di gioco d'azzardo a fronte di una prevalenza di giocatori problematici molto sotto la media (1,7% contro la media nazionale del 3%); di contro nell'area Sud a fronte di una prevalenza di pratica di gioco del 33,8%, sotto la media nazionale, si rileva una prevalenza di giocatori problematici del 4,6% e nelle Isole si osserva che la prevalenza di giocatori problematici è circa il doppio rispetto alla media nazionale (5,8%). La distribuzione del giocatore problematico per fasce d'età segue una distribuzione normale con una percentuale intorno al 3% nelle fasce d'età centrali.



Incrementi percentuali si osservano tra i giocatori sociali e i giocatori problematici nella pratica dei seguenti giochi:

- Slot machine: giocatori sociali 11,9% vs giocatori problematici 51,9%
- VLT: giocatori sociali 2,5% vs giocatori problematici 33,6%
- Lotto e lotterie a esito differito: giocatori sociali 33,3% vs giocatori problematici 43,3%
- Giochi numerici a totalizzatore: giocatori sociali 27,5% vs giocatori problematici 38%
- Scommesse virtuali: giocatori sociali 0,6% vs giocatori problematici 11,7%

Analizzando inoltre alcune caratteristiche tipiche della problematicità, che sono la frequenza (quante volte si gioca nell'arco dell'anno o della settimana) e l'intensità di gioco, per quanto concerne la frequenza essa è correlata con il profilo di problematicità: infatti, poche volte l'anno gioca soprattutto il giocatore sociale, mentre il giocatore problematico gioca cinque volte o più la settimana. Analogamente, per quanto concerne il tempo giornaliero dedicato al gioco, si osserva la netta correlazione tra tempo utilizzato per giocare e profilazione: più ci si inoltra verso il profilo di problematicità e maggiore è il tempo dedicato giornalmente alla pratica del gioco.

Un altro indicatore importante è il numero di giochi praticati. Infatti, solo l'1,5 per cento dei giocatori sociali pratica più di dieci giochi mentre arriviamo ad oltre il 25 per cento nei giocatori problematici.

L'altro dato importante da sottolineare è quello dell'indebitamento, che è stato rilevato come richiesta di cessione del quinto dello stipendio, assunzione di uno o più prestiti da una società finanziaria, assunzione di prestiti da privati ovvero prestiti da amici e parenti. Si può notare chiaramente come la richiesta di denaro attraverso prestiti sia significativamente maggiore nei giocatori che presentano il profilo problematico: il 5,8 per cento del giocatore sociale rispetto al 28 per cento del giocatore problematico.

Anche gli stili di vita sono fortemente correlati al profilo del giocatore. Per esempio, il consumo di sostanze stupefacenti, l'abuso di bevande alcoliche, il consumo di prodotti del tabacco costituiscono tutti stili di vita, o vere e proprie dipendenze, che sono maggiormente presenti nei giocatori con profilo problematico.

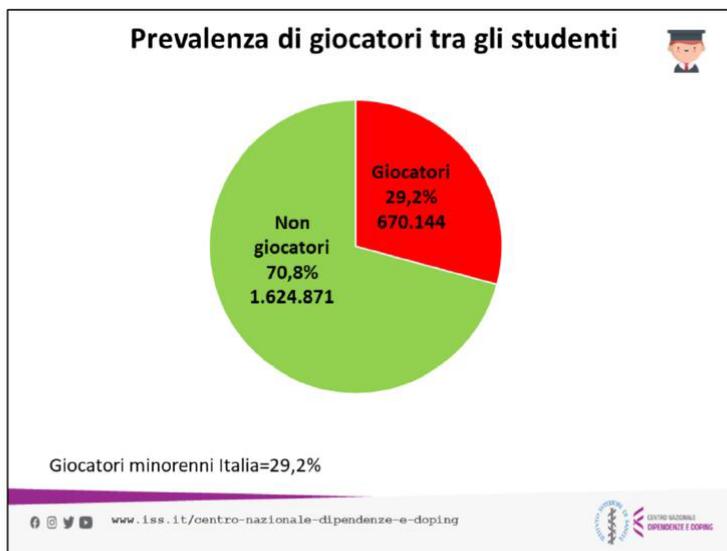
Un altro dato che l'Istituto ha posto in evidenza è il ruolo della pubblicità. E' stato infatti chiesto ai giocatori quante volte hanno scelto di giocare in funzione di una pubblicità rilevata: se il giocatore sociale dichiara di essere stato spinto a giocare nel 14,5 per cento dei casi, nel giocatore problematico si giunge al 30 per cento.

La stessa tipologia di indagine è stata svolta sui minori, cioè sugli studenti, ovvero su una popolazione a cui – è bene ricordarlo – è vietato giocare d'azzardo: ciò nonostante è stato rilevato che il 29,2 per cento di giovani dichiarano di aver giocato d'azzardo.⁽¹⁰³⁾

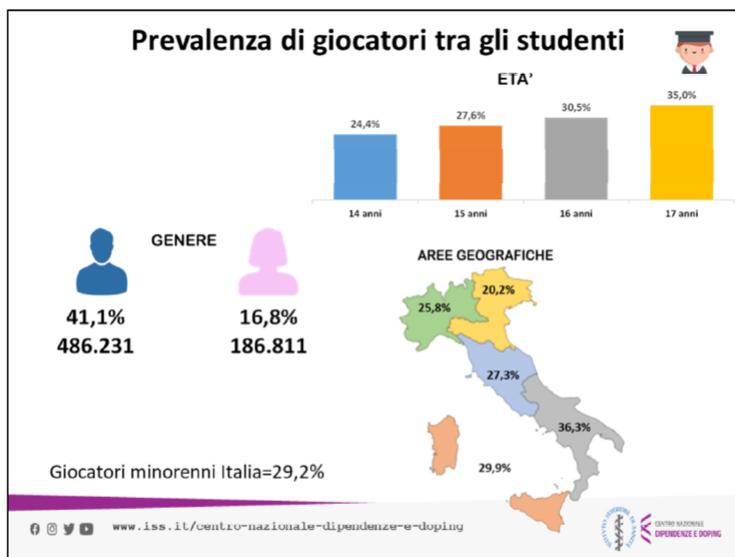
Anche in tal caso le differenze di genere si sono rivelate importanti, perché solo il 17 per cento di ragazze gioca a fronte del 41 per cento di ragazzi, e la prevalenza di chi gioca d'azzardo aumenta all'aumentare dell'età: dai 14 ai 17 anni si passa dal 24 al 35 per cento. Anche in questo caso la distribuzione per aree geografiche mostra delle differenze, soprattutto nel Sud.

Per quanto concerne i canali di gioco: se negli adulti solo il 5 per cento dichiarava di giocare *online*, nei giovani si arriva al 21 per cento.

⁽¹⁰³⁾ Si fa riferimento sempre all'audizione della dottoressa Pacifici.

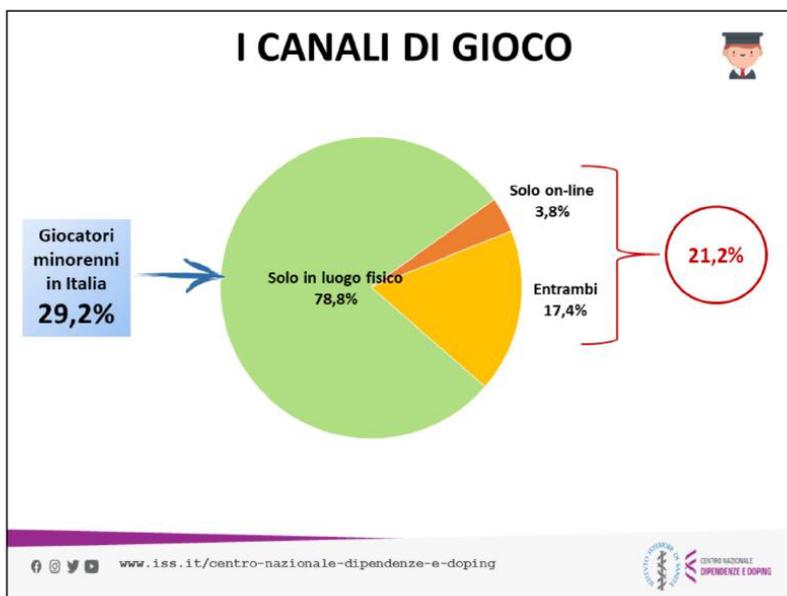


Con riferimento alle analisi condotte sul campione di studenti residenti in Italia di 14-17 anni, il 29,2% (ovvero 670.144 soggetti) dichiara di aver praticato gioco d'azzardo almeno una volta nei 12 mesi antecedenti l'intervista.



Sensibili differenze nella pratica del gioco d'azzardo si osservano per genere. Infatti, il gioco d'azzardo nell'ultimo anno ha interessato il 41,1% degli studenti maschi (486.231 soggetti) e il 16,8% (186.811 soggetti) delle studentesse. La prevalenza di giocatori d'azzardo aumenta all'aumentare dell'età degli studenti: dal 24,4% dei 14enni al 35% dei 17enni.

La distribuzione geografica della pratica del gioco d'azzardo tra gli studenti evidenzia sensibili differenze tra il sud e il resto del paese: la pratica del gioco d'azzardo ha coinvolto il 36,3% degli studenti del sud (215.356), il 29,9% degli studenti delle isole (79.722), a seguire il centro Italia con il 27,3% (116.384), il nord-ovest con il 25,8% (149.919) ed infine il nord-est con il 20,2% (86.400) di studenti giocatori.



Il 78,8% degli studenti gioca d'azzardo esclusivamente in luoghi fisici, il 3,8% gioca d'azzardo solo on line e il 17,4% utilizza entrambi i canali

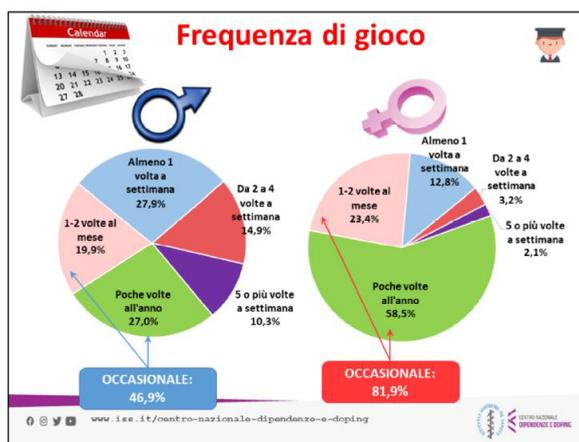
A cosa giocano gli studenti e le studentesse ? Sono soprattutto i ragazzi che giocano alle scommesse sportive e la rappresentazione di questo schema nel genere femminile è molto ridotta. Le ragazze prevalentemente giocano lotterie istantanee o in tempo reale, mentre i ragazzi praticano le scommesse sportive; e poi, a seguire, abbiamo anche le scommesse virtuali e le *slot machine*, poco rappresentate invece nella sfera femminile.

Con riferimento alle frequenze di gioco, ancora una volta si osserva una differenza di genere molto importante, perché i minorenni maschi giocano occasionalmente nel 47 per cento dei casi, mentre nelle ragazze si raggiunge l'82 per cento.

È importante tuttavia evidenziare che giocano intensamente, praticamente tutti i giorni, il 10,3 per cento dei ragazzi contro il 2,1 per cento delle ragazze.



In generale tutti i giochi sono maggiormente praticati dai maschi: si osserva infatti che le scommesse sportive sono praticate dal 29,4% dei ragazzi contro il 4,5% delle ragazze, le lotterie istantanee o in tempo reale dal 26,6% dei maschi contro il 15,4% delle femmine, altri giochi a base sportiva dal 14,5% dei ragazzi contro l'1,9% delle ragazze, le scommesse virtuali sono praticate dal 14,3% dei maschi contro l'1,8% delle femmine, le slot machine dal 10,2% dei maschi contro il 3,3% delle femmine.



Il 46,9% dei maschi è un giocatore **occasionale** (da poche volte l'anno a 1-2 volte al mese) contro l'81,9% delle femmine. Il 27,9% dei maschi gioca **almeno 1 volta a settimana** contro il 12,8% delle femmine; il 14,9% gioca **da 2 a 4 volte a settimana** contro il 3,2% delle femmine e infine, il 10,3% gioca **5 o più volte a settimana** contro il 2,1% delle femmine.

Anche per i giovani è stata fatta una profilazione di rischio, con una metodologia, con un *test* adatto proprio per i giovani, che è il *South Oaks Gambling Screen*. La prevalenza di studenti con profilo di problematicità è del 3 per cento, con una stima quindi di 69.000 giovani che hanno un profilo già problematico per il gioco d'azzardo. Si nota inoltre un 3,5 per cento, quindi circa 80.000 giovani, che ha un profilo di rischio, seppur moderato.

La differenza di genere in questo caso è importantissima, perché sostanzialmente sono giocatori problematici soprattutto i ragazzi, che sono il 5,3 per cento della popolazione di studenti, contro lo 0,6 per cento di ragazze.

La prevalenza di studenti giocatori problematici tende a salire con l'età, quindi passa dall'1,6 per cento dei quattordicenni al 3,7 per cento dei

diciassetenni. Ancora una volta, come si è visto per gli adulti, le differenze geografiche sono molto importanti e nel Sud abbiamo le prevalenze maggiori di giocatori problematici.

Un dato estremamente significativo e predittivo di problematicità è l'età di iniziazione al gioco. Infatti nel giocatore con profilo problematico l'età di iniziazione è molto più precoce, tra i 9 e i 12 anni.

I PROFILI DEI GIOCATORI



Al fine di rilevare i diversi gradi di severità della problematicità dei comportamenti connessi al gioco d'azzardo è stata utilizzata la versione italiana del questionario *South Oaks Gambling Screen Revised for Adolescents (SOGS-RA)*, composta da 12 item.

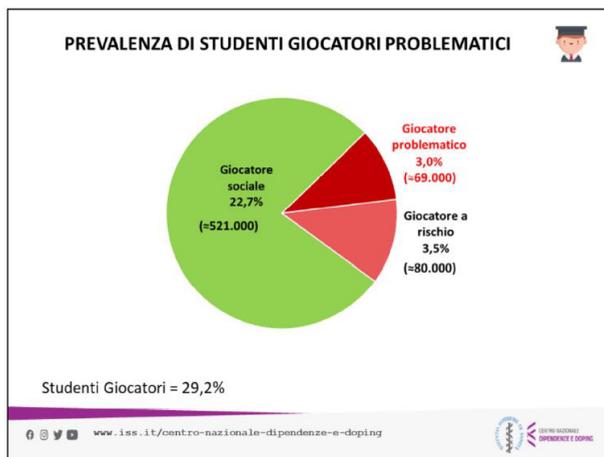
- ✓ **Nessun problema di gioco:** 0-1 SOGS-RA
- ✓ **Giocatore a rischio:** punteggio 2-3 SOGS-RA
- ✓ **Giocatore problematico:** ≥ 4 SOGS-RA

www.iss.it/centro-nazionale-dipendenze-e-doping

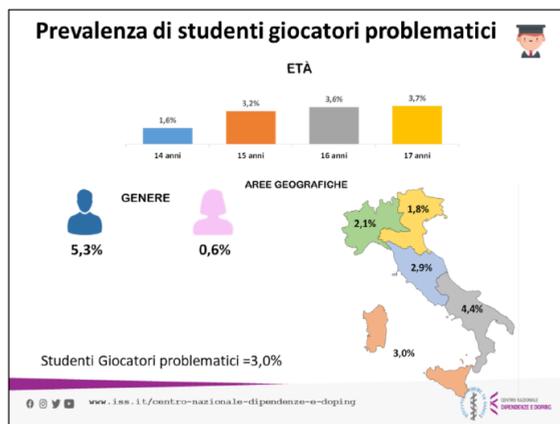


Per individuare i diversi comportamenti di gioco e le eventuali difficoltà ad essi legate, è stato utilizzato il *South Oaks Gambling Screen Revised for Adolescents (SOGS-RA)*, composto da 12 item che consente di descrivere 3 profili di giocatore:

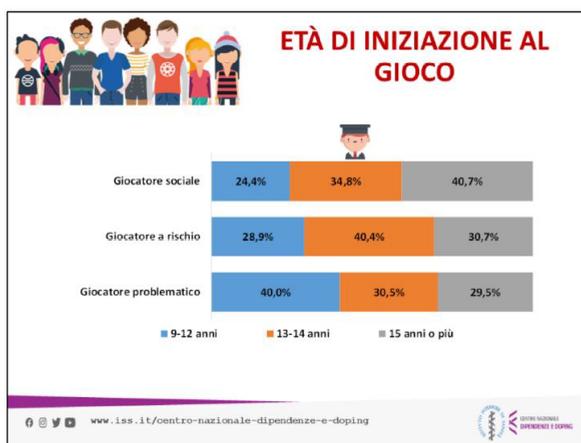
- Giocatore senza problemi di gioco: punteggio 0-1 sul SOGS-RA
- Giocatore a rischio: punteggio 2-3 sul SOGS-RA
- Giocatore problematico: punteggio ≥ 4 sul SOGS-RA



Prendendo a riferimento la prevalenza di studenti giocatori (29,2%) osserviamo che il 22,7% sono giocatori sociali (circa 521.000 studenti), il 3,5% sono giocatori a rischio (circa 80.000 studenti) e il 3% sono giocatori problematici (circa 69.000 studenti).



Nel profilo dei giocatori problematici i maschi raggiungono una prevalenza del 5,3% mentre le femmine registrano una prevalenza dello 0,6%. Analizzando la pratica di gioco per la variabile età si passa dall'1,6% di prevalenza tra i 14enni al 3,7% tra i 17enni. Considerando infine la pratica di gioco per le diverse macro aree geografiche si rileva una prevalenza di giocatori problematici del 4,4% al Sud, sensibilmente più alta della media nazionale (3%).



Un indicatore che la letteratura correla al profilo di giocatore problematico è la precocità di iniziazione al gioco. I dati della ricerca mostrano che il 40% dei giocatori problematici ha iniziato a giocare tra i 9 e i 12 anni contro il 24,4% dei giocatori sociali e del 28,9% dei giocatori a rischio.

A cosa giocano gli studenti giocatori problematici? Come per gli adulti, ci sono giochi maggiormente correlati ai profili di problematicità, e sono le *slot machine*, le VLT, le scommesse sportive e le scommesse virtuali, dove ci sono significative differenze di pratica di gioco tra il giocatore sociale e il giocatore problematico. Anche la pratica di gioco, profilata a seconda del luogo, fisico o *online*, si mostra correlata alla problematicità, e infatti il giocatore sociale solo al 15,4 per cento pratica il gioco con le *slot machine* mentre arriviamo al 42 per cento nel caso del giocatore problematico. Questo si nota anche per le scommesse sportive, dove si arriva all'80 per cento nel caso del profilo di problematicità.

Anche per i minori la frequenza di gioco è legata ai profili di problematicità e quindi di rischio. Rispetto al tempo impiegato giornal-

mente, giocano in maniera intensa durante la giornata oltre il 30 per cento dei giocatori problematici rispetto al 3 per cento dei giocatori sociali.

Il numero di giochi praticati, come si è detto, è un fattore di rischio predittivo di problematicità: un numero di giochi oltre i dieci è sicuramente più rappresentato nella popolazione di giocatori problematici.

Anche per i minori, analizzando gli stili di vita, si osservano delle correlazioni importanti tra giocatore problematico e consumo di *cannabis*, di alcol, di *smart drugs*, di *spice*, ed in generale tutti i consumi e le abitudini e i comportamenti a rischio per la salute, che sono sempre più rappresentati proprio nel profilo di giocatore problematico.

Pure per i minori è stato testato il ruolo della pubblicità nel richiamare il ricordo e quindi la necessità di giocare: la scelta di giocare in base a una pubblicità è stata dichiarata dal 6,4 dei giocatori sociali e dal 34 per cento dei giocatori problematici.

Quelli evidenziati nell'audizione sono i risultati più significativi della ricerca condotta dall'Istituto superiore di sanità.

8.3. *Le misure di sostegno per i giocatori problematici*

Un altro dato che la dottoressa Pacifici ha voluto evidenziare nel corso dell'audizione è l'attività intrapresa attraverso lo strumento del Telefono verde nazionale per le problematiche legate al gioco d'azzardo. Tale strumento è attivo dal 2017, ed al Telefono verde rispondono psicologi che sono specializzati nel *counseling* telefonico. È un servizio anonimo, gratuito, e nel 2018, con un decreto del Ministero della salute, questo numero è stato introdotto su tutti i « Gratta e vinci », sia cartacei che *online*.

« Vi illustro brevemente cosa abbiamo ricevuto tramite l'utenza a questo Telefono verde: abbiamo gestito circa 13.000 telefonate, il 68 per cento di uomini e il 32 per cento di donne, con tutte le fasce di età rappresentate ma chiaramente con delle frequenze molto diverse. Le prevalenze maggiori di telefonate arrivavano da uomini di età compresa tra i 26 e i 55 anni. ».

È stata analizzata anche l'utenza in funzione della richiesta: i motivi di contatto sono principalmente relativi allo smettere di giocare, ma anche a richieste di risorse territoriali a cui rivolgersi per essere aiutati. Come pure vi sono richieste di informazioni relative all'indebitamento che molte famiglie si trovano a dover gestire. La richiesta principalmente femminile è quella di aiuto al familiare identificato come giocatore d'azzardo, quindi una richiesta di sostegno e di consulenza finanziaria. Invece quelle degli uomini sono principalmente relative alla ricerca di aiuto per essere incamerati verso un percorso di disintossicazione dalla dipendenza.

A tale risorsa costituita dal Telefono è collegata una rete importante di servizi che possono dar seguito alle richieste di aiuto; e poi vi sono le risorse del Servizio sanitario nazionale (SSN) che prendono in carico le persone, fanno una diagnosi, le introducono in un percorso di trattamento. Vi sono circa 600 servizi sul territorio.

Un'ultima informazione riguarda l'apertura di una piattaforma *online*, dove è possibile per i cittadini collegarsi e trovare in tempo reale, tramite

una mappa geolocalizzata, il luogo a cui rivolgersi e tutte le notizie specifiche: i contatti, la tipologia di professionisti che possono essere d'aiuto, il tipo di trattamenti a cui possono accedere. E questo è un servizio che l'Istituto ritiene estremamente importante per i cittadini: « il Telefono verde e la mappatura dei centri sul territorio penso siano due azioni concrete per aiutare chi è entrato in una trappola molto problematica della propria vita. ».⁽¹⁰⁴⁾

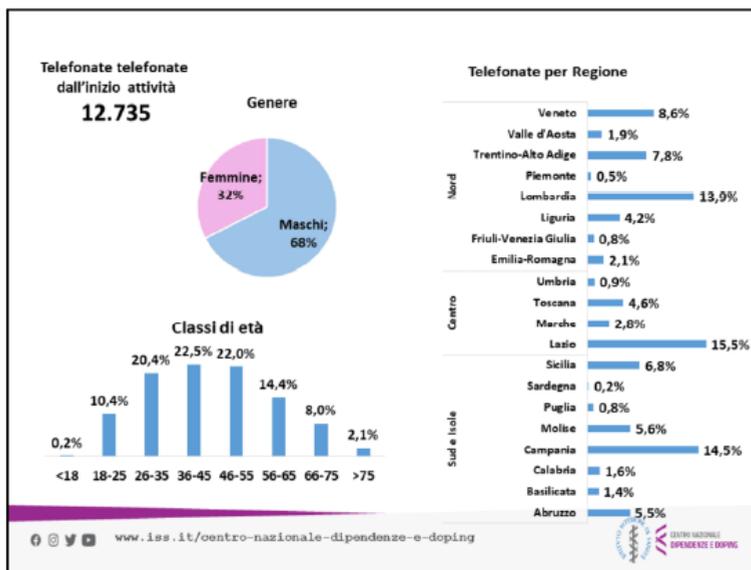


Il Telefono verde nazionale per le problematiche legate al gioco d'azzardo è attivo dal 2 ottobre 2017 presso il Centro nazionale dipendenze e *doping* dell'Istituto superiore di sanità. È un Servizio nazionale anonimo e gratuito, attivo dal lunedì al venerdì dalle ore 10.00 alle ore 16.00.

Il Telefono verde si rivolge in particolare a persone che presentano problematiche legate al gioco d'azzardo e ai loro familiari: un'*équipe* di psicologi, attraverso un intervento telefonico basato sulle competenze di base del *counseling*, offre informazioni chiare e validate scientificamente, orienta verso i servizi territoriali che propongono interventi sanitari per la diagnosi e il trattamento della dipendenza, propone risorse sociali utili a sviluppare relazioni di collaborazione sul territorio e informa sulla presenza di servizi in grado di gestire le problematiche economiche o legali legate alla pratica del gioco d'azzardo.

L'importanza di questo strumento è stata confermata dal decreto del 18 settembre 2018 del Ministro della salute, che reca il contenuto del testo e le caratteristiche grafiche delle avvertenze relative ai rischi connessi al gioco d'azzardo da riportare sui tagliandi delle lotterie istantanee, in cui, all'articolo 2, si definisce che i tagliandi cartacei delle lotterie istantanee devono riportare, tra le avvertenze, anche la dicitura « telefono verde nazionale 800 55 88 22 per i disturbi legati al gioco d'azzardo ». Inoltre anche per le lotterie telematiche deve essere visibile, in un'area dedicata attraverso una apposita finestra *popup* sull'interfaccia grafica, la dicitura – tra le altre dedicate alla salute – « telefono verde nazionale 800 55 88 22 per i disturbi legati al gioco d'azzardo ».

⁽¹⁰⁴⁾ Audizione della dottoressa Pacifici – 16^a seduta: giovedì 5 maggio 2022.

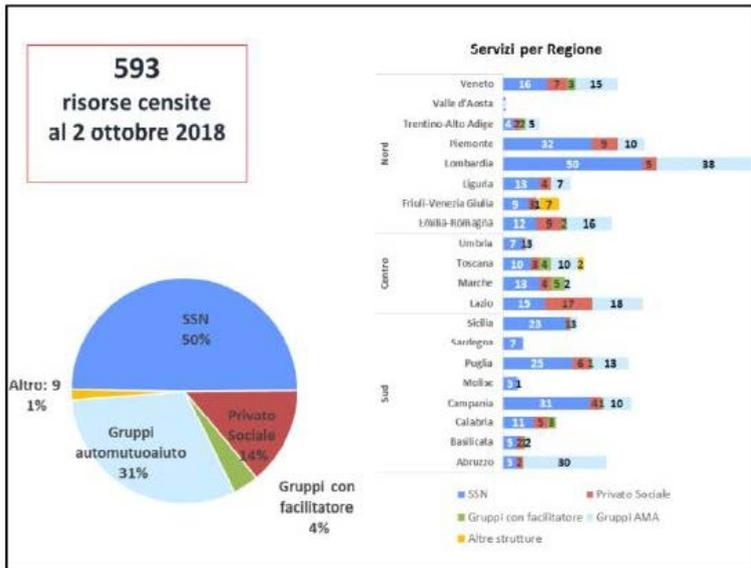


Dal momento della sua attivazione (2 ottobre 2017) fino al 30 aprile 2022, il servizio ha gestito 12.735 telefonate. I contatti sono pervenuti da tutte le regioni d'Italia con numeri più elevati per il Lazio (15,5 per cento), la Campania (14,5 per cento) e la Lombardia (13,9 per cento).

L'utenza è rappresentata prevalentemente da maschi (68 per cento maschi vs. 32 per cento femmine) e le classi d'età maggiormente rappresentate sono 36-45 anni (22,5 per cento) e 46-55 anni (22 per cento).

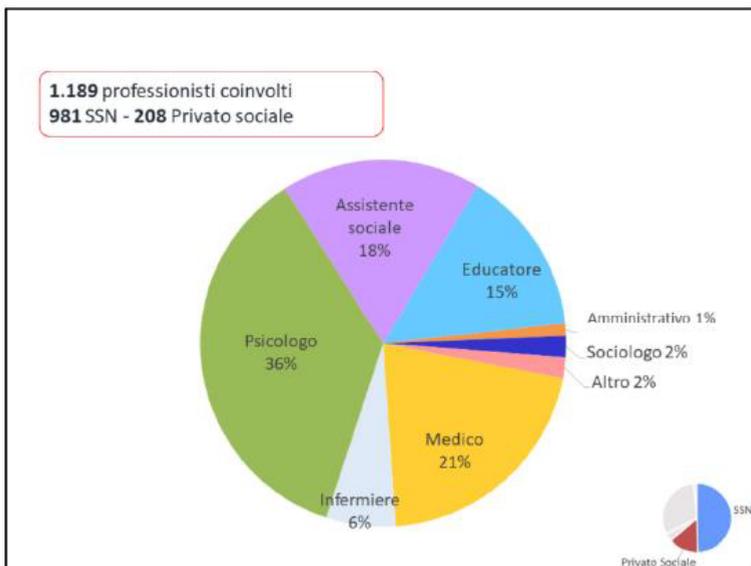
Già nel 2015, nell'ambito del progetto Sistema di sorveglianza nazionale sul disturbo da gioco d'azzardo: progetto sperimentale, finanziato dal Centro nazionale per la prevenzione e il controllo delle malattie (CCM) del Ministero della salute, il Centro nazionale dipendenze e doping ha effettuato la prima rilevazione dei servizi per contrastare il disturbo da gioco d'azzardo, primo nucleo di una rete di sostegno tra gli operatori dell'SSN e del privato sociale. A partire da questo lavoro, nel 2018 è stata pubblicata una Guida alle risorse territoriali per il trattamento del disturbo da gioco d'azzardo, con l'obiettivo di avvicinare sempre più i cittadini ai servizi e allo stesso tempo amplificare le risorse degli operatori, favorendo lo scambio reciproco di informazioni.

La Guida riporta i servizi e le strutture che si sono censiti spontaneamente e che sono stati verificati da alcuni referenti regionali nel 2017 e nel 2018. Per completezza di informazione, sono stati inseriti anche i gruppi di auto-mutuo aiuto (AMA) e altre risorse territoriali come ad esempio le fondazioni antiusura e gli sportelli di assistenza legale.



Al 2 ottobre 2018 le risorse territoriali che hanno risposto al censimento dell'ISS sono 593, di cui 294 sono servizi afferenti all'SSN, 84 sono strutture del Privato Sociale, 184 sono gruppi di auto-mutuo aiuto, 22 sono gruppi con la presenza di un facilitatore e 9 sono altre risorse territoriali che si occupano della tutela del cittadino, come strutture dedicate alle problematiche economiche legate all'indebitamento.

La distribuzione per singole regioni delle diverse tipologie di risorse censite evidenzia che tutte le regioni dispongono di servizi di cura (SSN e/o Privato Sociale) e buona parte di queste garantiscono anche servizi meno specialistici a favore di una variabilità dell'offerta assistenziale.



Sono 1.189 i professionisti coinvolti nella valutazione e nella presa in carico nel trattamento del disturbo da gioco d'azzardo; le figure professionali che compongono le *équipes* sono molteplici, garantendo un approccio multidisciplinare che consente di occuparsi di tutti gli ambiti interessati dal disturbo. Si tratta principalmente di psicologi (36 per cento), medici (21 per cento), assistenti sociali (18 per cento) ed educatori professionali (15 per cento). Nella categoria "altro" sono inclusi anche professionisti che sostengono il giocatore d'azzardo o il familiare per far fronte a situazioni economiche e legali difficili, spesso implicate nella storia del giocatore problematico.



Nel 2022 è stata implementata la piattaforma *Uscire dal gioco*, che si propone come risorsa per coloro che vogliono cambiare il proprio comportamento di gioco patologico e fornisce indicazioni concrete ai giocatori e alle loro famiglie, che qui possono trovare informazioni, sostegno e aiuto per avviare un percorso di cambiamento ed essere orientati verso i servizi di cura del disturbo da gioco d'azzardo.

Tra le misure di sostegno non può essere tralasciata l'attività dei SERD (Servizi per le dipendenze). I SERD derivano dai precedenti SERT (Servizi per le Tossicodipendenze), previsti dall'articolo 27 della legge 26 giugno 1990, n. 162 (Aggiornamento, modifiche ed integrazioni della legge 22 dicembre 1975, n. 685, recante disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza). Dal 2014 sono mutati in SERD, in virtù della legge 16 maggio 2014, n. 79 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 20 marzo 2014, n. 36, recante disposizioni urgenti in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, di cui al decreto del Presidente della

Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, nonché di impiego di medicinali meno onerosi da parte del Servizio sanitario nazionale).

Essi offrono l'assistenza non solo per le dipendenze da sostanze stupefacenti ma anche da sostanze legali (alcolismo per esempio) e per le dipendenze comportamentali (come il gioco d'azzardo) nonché per i problemi sanitari e sociali associati. I SERD si occupano di prevenzione, cura e riabilitazione e forniscono risposte ed interventi ai singoli, alle famiglie, alle istituzioni attraverso trattamenti farmacologici, psicologici e riabilitativi, erogati nell'ambito delle strutture delle ASL o in strutture accreditate (comunità terapeutiche).⁽¹⁰⁵⁾

8.4. La visione unitaria degli interventi per la cura del paziente affetto da dipendenza da gioco d'azzardo

Per approfondire il tema del contrasto alla dipendenza da gioco d'azzardo è stato sentito il dottor Maurizio Fiasco, membro di ALEA – Associazione per lo studio del gioco d'azzardo e dei comportamenti a rischio, ed altresì consulente della Consulta nazionale antiusura.⁽¹⁰⁶⁾

L'associazione scientifica ALEA è stata fondata nel 2000 per lo studio e per le *policy* del gioco d'azzardo e di altri comportamenti a rischio simili e partecipa anche all'Osservatorio per il contrasto della diffusione sul gioco d'azzardo e il fenomeno della dipendenza grave, istituito presso il Ministero della salute.

Ci si sofferma sulla composizione e sulle funzioni di tale organismo.

L'Osservatorio è istituito ai sensi dell'articolo 1, comma 133, quarto periodo, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, quale organismo consultivo del Ministro della salute che ha tra i suoi compiti il monitoraggio della dipendenza da gioco d'azzardo e il monitoraggio delle azioni di cura e di prevenzione, nonché la formulazione di valutazioni e pareri sulle misure per contrastare la diffusione del gioco d'azzardo.

È presieduto dal direttore della Direzione generale della prevenzione sanitaria del Ministero della salute ed è composto da membri (effettivi e supplenti) dello stesso Ministero della salute, del Ministero dell'economia e delle finanze, del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, del ministero dello sviluppo economico, della Presidenza del Consiglio dei ministri (Dipartimenti per le politiche antidroga, per le politiche giovanili, per le politiche della famiglia), dall'Istituto superiore di sanità, dalla Conferenza delle regioni e delle province autonome, dall'ANCI e da varie associazioni di tutela delle dipendenze e dei consumatori.

⁽¹⁰⁵⁾ Per approfondimenti sui SERD e sul SIND si rinvia al *Manuale operativo* del Sistema Informativo Nazionale Dipendenze del luglio 2017, redatto dal Ministero della salute in collaborazione con regioni e province autonome (www.salute.gov.it).

⁽¹⁰⁶⁾ 13ª seduta: giovedì 7 aprile 2022.



- Mantiene la precedente definizione dei compiti, **ma esplicita la natura dell'Osservatorio "quale organismo consultivo del Ministro della Salute"**
- Rafforza la **centralità della Salute** intervenendo
 - sui criteri oggettivi della composizione (le rappresentanze delle Regioni devono essere assicurate da "qualificati operatori dei Servizi per le dipendenze, di cui uno per ciascuna area geografica nord, centro e sud") e
 - sui criteri di selezione dalla pluralità di associazioni e enti.
- Per le associazioni dei Consumatori, "un rappresentante designato dal Consiglio Nazionale dei Consumatori e degli Utenti (CNCU)
- Fissa un **criterio stringente per l'incompatibilità** a far parte dell'Osservatorio:
 - **"Non possono far parte dell'Osservatorio** Enti, Associazioni e persone fisiche che abbiano avuto rapporti contrattuali, sovvenzioni, sponsorizzazioni, incarichi professionali da Società o imprese esercitanti attività industriale-commerciale in qualsiasi comparto dei giochi pubblici con vincite in denaro
 - **Non possono risultare componenti dell'Osservatorio le associazioni rappresentative dei concessionari o dei gestori dei giochi d'azzardo.**

Il dottor Fiasco esamina la delibera istitutiva della Commissione dalla quale evince che « si punti ad una *reductio ad unum*, cioè ad una visione unitaria, d'insieme, di un fenomeno, di un comportamento, di un complesso di scelte istituzionali, di profili economici, giuridici e via dicendo, che sono tra loro correlati. ».⁽¹⁰⁷⁾

Dalla delibera istitutiva della Commissione il dottor Fiasco ricava quindi una impostazione di carattere epistemologico, cioè una visione scientifica che riguarda l'assieme dei problemi collegati al gioco d'azzardo. E ciò con riferimento tanto al gioco d'azzardo dotato di una regolare concessione o licenza, quanto al gioco d'azzardo praticato in forma interamente illegale, ed anche ad un terzo profilo del gioco d'azzardo che si può definire « gioco grigio », un gioco cioè che dal lato dell'utente, del cliente, si presenta come un gioco formalmente autorizzato ma di cui, attraverso artifici, sono state manipolate le condizioni di fornitura, talché la forma dal lato del cliente appare lecita, ma la manipolazione la configura come una illegalità.

A parere dell'audit vi sono rapporti fra queste tre tipologie che inducono a non fare uso di un modello di interpretazione « a canne d'organo » – la salute, la sicurezza, il fisco, l'economia, gli aspetti giuridici, e via dicendo – ma ad adottare una visione sistemica che può raffigurarsi come un « prisma »: una figura della geometria solida composta di varie facce, ciascuna delle quali è connessa alle altre e così si determina l'assieme della figura.⁽¹⁰⁸⁾

⁽¹⁰⁷⁾ Audizione del dottor Maurizio Fiasco – 13^a seduta: giovedì 7 aprile 2022. Tutte le tabelle e le *slides* presenti nel corpo del testo del presente paragrafo sono tratte dalla documentazione trasmessa dal dottor Fiasco.

⁽¹⁰⁸⁾ Si fa sempre riferimento all'audizione del dottor Fiasco.

Con riferimento alla delibera istitutiva della Commissione

- Il gioco d'azzardo come «gioco d'azzardo industriale di massa», è rappresentabile **come un prisma**.
- In ogni faccia del prisma vi è **un link che rinvia ad una dimensione** con specifico approfondimento.
- Figura appropriata per la visione sintetica delle implicazioni essenziali **anche per le patologie correlate** (fino al DGA).
- La maggioranza dei giocatori patologici ha alle spalle un'esperienza di contatto con la criminalità (comune o organizzata)

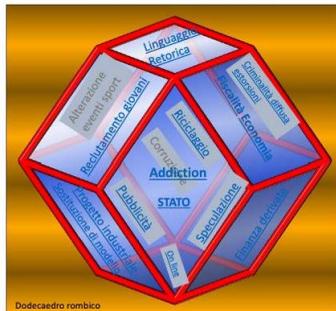
Maurizio Fasco - 2022

3

Il prisma del gioco d'azzardo e dei rischi correlati

Individuare le connessioni e la struttura sistemica

Governo degli algoritmi



Regolazione istituzionale
Territori fisici
Spazi virtuali
Luoghi dedicati
Ambienti della quotidianità
Disturbo clinico
Comportamenti sociali
Confini della socialità
Abitazioni private
Presenza del mobile

*Non «a carne d'organo»,
ogni materia è
influenzata da tutte le
altre*

Dodecaedro rombico

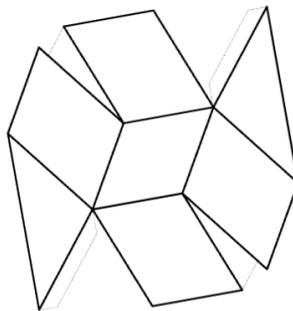
Maurizio Fasco - 2022

4

In ogni faccia del prisma, la complessità

Storia
Società
Fenomeno
Antropologia
Psicologia
Salute

Clinica
Salute
Relazioni
Generazioni



Costruzione
Progetto
Economia
Procedure
Regolazione

Rischio
Criminalità
Controllo sociale
Coesione/Conflittualità

Maurizio Fasco - 2022

5

Tale visione influenza l'attività che svolgono i clinici, in quanto non è ininfluente se all'esterno del *setting* terapeutico i messaggi sono univoci o invece si pongono, per così dire, come « doppi messaggi ». Anche gli aspetti istituzionali sono quindi assolutamente importanti perché si traducono nel messaggio, nel programma, nell'approccio terapeutico che lo specialista sta cercando di utilizzare in funzione di un recupero della persona stessa.

« Il gioco d'azzardo di cui parliamo oggi, del resto, non è quello di fine Ottocento, che si praticava nelle località termali, nei casinò arredati con gli

specchi e con intorno il corredo iconografico affascinante: è un gioco d'azzardo industriale, costruito con un *business plan* moderno. Si basa su tecniche di *marketing* che tendono a catturare, a coinvolgere, fasce di consumatori per ciascuna delle quali viene tracciato un profilo: per esempio, secondo la composizione anagrafica, la condizione sociale-reddituale, la differenza di genere. Si utilizza, così, un complesso di discipline scientifiche che vanno a definire socialmente un oggetto. Si tratta di una vera e propria costruzione, e perciò, non tenendone conto, non si afferra la questione. ». ⁽¹⁰⁹⁾

«Gioco d'azzardo industriale di massa»

1. Combinazione di **alea e tecnologie avanzate**, con le seconde che hanno incorporato quasi completamente la "funzione del caso";
2. **Sostituzione di giochi** ad alta remunerazione promessa e a bassa frequenza di svolgimento con altri giochi a remunerazione "bassa ma raggiungibile" dal cliente e ad altissima frequenza;
3. **Soppressa la funzione compensatoria della ricerca della Fortuna** con la gratificazione attesa, esperita e ripetuta ad altissima frequenza con piccole somme "non risolutive";
4. **Impiego delle acquisizioni delle neuroscienze** e del *behaviourismo* per il "condizionamento" operante;
5. **Marketing e stabilizzazione della domanda di alea con fidelizzazione mediante addiction;**
6. **Business interdipendente con un mercato finanziario derivato**

Maurizio Fiasco - 2022 7

La raccolta correlata al gioco si traduce, dal lato del consumatore, nell'« acquisto di una possibilità di ottenere una ricompensa dal caso; un caso ovviamente non assoluto, ma condizionato dalla struttura dei 51 differenti tipi di gioco. Quindi, un gioco d'azzardo industriale, che permette di superare il limite fisico della "sazietà" del consumo di un bene. ». ⁽¹¹⁰⁾

La struttura del gambling industriale di massa

- Permette di **superare il limite fisico della «sazietà»** nel consumo di un bene
- e quindi di sfuggire alla legge di Leon Walras sulla *caduta tendenziale delle utilità marginali*

A mano a mano che il bisogno iniziale è soddisfatto... la domanda riduce la propensione a riconoscere lo stesso prezzo al bene-servizio offerto

- Quindi **crisi da sovrapproduzione** in presenza di sottoconsumo...
- Si riduce il margine

Maurizio Fiasco - 2022 8

Il riconoscimento pubblico delle patologie correlate al gioco d'azzardo avviene nel 2012. Ne deriva il piano pluriennale sanitario per il gioco

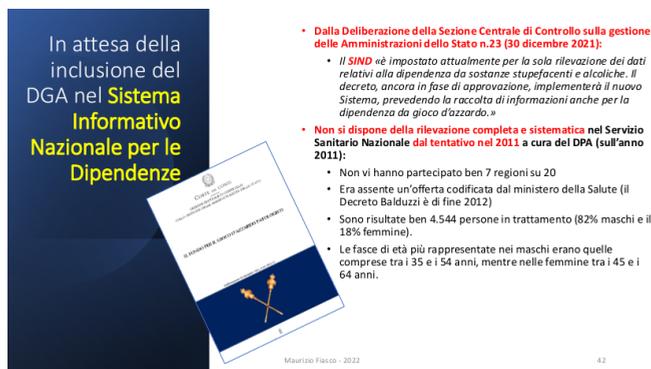
(109) *Ut supra.*

(110) *Ibidem.*

d'azzardo patologico, come all'epoca era denominata la dipendenza correlata all'azzardo.

Nell'anno 2017, con il decreto del Presidente del consiglio dei ministri di aggiornamento dei Livelli essenziali di assistenza, viene sancita definitivamente l'obbligatorietà per lo Stato di prevedere un sistema di cura e si avviano dei piani regionali.

Permane però – come mette in evidenza la deliberazione del 30 dicembre 2021 della Corte dei conti – un ritardo nell'inserimento dei dati epidemiologici nel Sistema informativo nazionale delle dipendenze (SIND), che rileva i casi che sono in carico presso il Servizio sanitario nazionale o presso i servizi accreditati dallo Stato. È un adempimento statistico che tarda ad arrivare, come il magistrato estensore della deliberazione della Corte dei conti ha fatto notare.⁽¹¹¹⁾



In attesa della inclusione del DGA nel Sistema Informativo Nazionale per le Dipendenze

- Dalla Deliberazione della Sezione Centrale di Controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato n.23 (30 dicembre 2021):
 - Il SIND «è impostato attualmente per la sola rilevazione dei dati relativi alla dipendenza da sostanze stupefacenti e alcoliche. Il decreto, ancora in fase di approvazione, implementerà il nuovo Sistema, prevedendo la raccolta di informazioni anche per la dipendenza da gioco d'azzardo.»
- Non si dispone della rilevazione completa e sistematica nel Servizio Sanitario Nazionale dal tentativo nel 2011 a cura del DPA (sull'anno 2011):
 - Non vi hanno partecipato ben 7 regioni su 20
 - Era assente un'offerta codificata dal ministero della Salute (il Decreto Balduzzi è di fine 2012)
 - Sono risultate ben 4.544 persone in trattamento (82% maschi e il 18% femmine).
 - Le fasce di età più rappresentate nei maschi erano quelle comprese tra i 35 e i 54 anni, mentre nelle femmine tra i 45 e i 64 anni.

Maurizio Fiasco - 2022 42

Lento progredire dell'offerta di terapie

- Primo riconoscimento pubblico delle patologie correlate: 2012, Decreto Balduzzi
 - Piano GAP 2015-2018
 - Inserimento ufficiale nei Livelli Essenziali di Assistenza: 2017, DPCM
 - Avvio dei Piani Regionali: 2017-2018
 - Prossimo inserimento nel SIND (attuale indisponibilità di dati di flusso)
 - Costruire una rete di collaborazione inter istituzionale sul territorio volta a favorire la richiesta di aiuto e quindi l'emersione della parte sommersa del gioco problematico.
- Maurizio Fiasco - 2022 25

Come si stabilisce allora il *cut off*, cioè la soglia tra il ludico e il patologico? Si fissa – secondo la ricostruzione dell'audit – con l'ammontare del denaro impiegato e, ancor più congruamente, con il tempo sociale di vita usato.

⁽¹¹¹⁾ Il dottor Fiasco si riferisce alla poderosa opera di ricognizione effettuata dalla Corte dei Conti, Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato, consistente nella relazione «Il Fondo per il gioco d'azzardo patologico» – Deliberazione 30 dicembre 2021, n. 23/2021/G, rinvenibile nella sua interezza sul sito della Corte dei Conti (www.corteconti.it/HOME/Documenti).

Come si fissa il confine, cioè il *cut* off tra ludico e patologico?

Con due misure oggettive

- La frequenza della spesa e del denaro effettivamente perso.
- Il tempo sociale di vita impiegato.

La legge di Pareto converge con il Total Consumption Model.

L'ottanta per 100 del tempo sociale di vita è impiegato dal 20% degli abituarini, 96 milioni di giornate lavorative nel 2019 e circa 19 miliardi di euro di spesa.

Maurizio Fiasco - 2022 32

Il problema cardine è quindi come si individua la *domanda di cura*. Tutti gli operatori delle dipendenze sono consapevoli di come la soglia di accesso ai servizi che prendono in carico la sofferenza della persona sia molto alta, ed è normalmente difficile da valicare da parte della persona: essa dovrebbe riconoscere la sua patologia, apprendere le procedure per evitare lo stigma della patologia che gli viene imputata, essere informato e seguire le procedure di accesso, per quindi incontrare un sistema di cura personalizzato che riguardi lui, il suo gruppo familiare e le relazioni primarie, e poi lo segua nel tempo. Si pone di conseguenza il problema di diversificazione della gamma e di localizzazione dell'offerta di terapie, compreso anche un problema di possibilità materiale di accesso alla terapia.

Il processo di richiesta di aiuto è quindi fortemente influenzato dai servizi che sono a disposizione.⁽¹¹²⁾

Quindi il dottor Fiasco riporta le testimonianze concrete dei colleghi della sua Associazione, che sono riassunte nella tabella sottostante.

Testimonianze professionali di clinici dell'associazione scientifica Alea

Dall'Umbria:
• Progressione dell'utenza dei SERD: 2019 (556) – 2020 (434) – 647 (2021)
Dalla Marca Trevigiana:
• Utenza SERD anno 2020: 1073 pazienti
Dalla Provincia di Piacenza:
• durante il lockdown 70 giocatori in cura (su 80) hanno risposto al SERD circa la loro condizione in astinenza parziale o completa: l'82% è rimasto completamente astinente; il 15% ha mantenuto le abitudini; il 3% ha aumentato con Forline.
Nel complesso della Regione Emilia e Romagna:
• Alla vigilia della pandemia risultavano in cura 1724 persone
Dalla Provincia di Varese:
• il gruppo legale di AND ha seguito 49 uomini e 21 donne con DGA per il dissesto finanziario familiare
Dalla Provincia di Udine:
• il solo centro privato di Campoformido ha preso in carico con continuità e dimissione dalla terapia, rispettivamente 398 e 101 nuclei familiari su 405 che hanno partecipato a sedute propedeutiche.
• Dall'istituzione dei gruppi di terapia familiare, dalla sola provincia di Udine sono venute 2.155 richieste di altrettante famiglie
Dal Piemonte:
• tra il 2016 e il 2019, sono passati da 1327 a 1054 (-20,6%) in coincidenza con l'entrata in vigore della LR 2 maggio 2016, n. 9

Maurizio Fiasco - 2022 43

In conclusione, tutto quanto sopra « fa comprendere come le politiche istituzionali, le politiche di salute pubblica abbiano un loro *focus* conver-

(112) Si fa riferimento sempre all'esposizione del dottor Maurizio Fiasco nel corso dell'audizione del 7 aprile 2022.

gente nell'ordinamento laddove sancisce la salute come diritto fondamentale e inalienabile del cittadino. »⁽¹¹³⁾

Nelle tabelle che seguono il dottor Fiasco riporta le principali definizioni di « una patologia in continua evoluzione ».

Definizioni e inquadramenti di una patologia *in continua evoluzione*

Una forma di "dipendenza senza droga" (*sine substantia*)

Conosciuta in passato, ma in continua pervasiva diffusione per il boom dei consumi di giochi con e per denaro

Nel 1992 l'Organizzazione mondiale della sanità (OMS) ha incluso il gioco d'azzardo patologico nella Classificazione Statistica Internazionale delle Malattie e dei Problemi Sanitari Correlati (ICD10)

«F63.0 Gioco d'azzardo patologico

Il disturbo consiste in episodi frequenti e ripetuti di gioco d'azzardo che dominano la vita del paziente a scapito dei valori e degli obblighi sociali, lavorativi, materiali o familiari».



Maurizio Fiasco - 2022

33

1992,
Organizzazione
mondiale della
sanità (OMS)
ICD 10

Il gioco patologico o compulsivo come

«episodi frequenti e ripetuti di gioco d'azzardo, che dominano la vita dell'individuo a scapito dei valori e degli impegni sociali, professionali, sindacali e familiari.

Coloro che soffrono di questo disturbo possono mettere a rischio il loro lavoro, acquisire ingenti debiti, mentire o infrangere la legge per ottenere denaro o eludere il pagamento dei debiti.

Descrivono un'intensa voglia di giocare, che è difficile da controllare, insieme con la preoccupazione per le idee e le immagini dell'atto del gioco d'azzardo e le circostanze che attorniano l'atto.

Queste preoccupazioni e impulsi spesso aumentano quando la vita è stressante». [WHO, 1992, p. 212]

Maurizio Fiasco - 2022

34

«Disturbo del
comportamento»
o «*Dipendenza*
patologica»

- Il riferimento convenzionale al DSM – *Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders*
- *DSM IV Edizione (1994)*:
 - "Gioco d'azzardo patologico" come disturbo nel controllo degli impulsi e dipendenza comportamentale
- *DSM V Edizione (2013)*:
 - *Gambling Disorder* come Dipendenza - Addiction

Maurizio Fiasco - 2022

35

(113) *Ut supra.*

La definizione di Addiction della ASAM – 2011

- “... la dipendenza è una sofferenza **neurologica cronica**, e non semplicemente un problema comportamentale, che implica pesantemente l'abuso di alcool, droghe, gioco d'azzardo o di sesso”.

15 agosto 2011, da "Lancet" Vol. 378 August 27, 2011

Maurizio Fiasco - 2022

36

Si specifica che con l'acronimo ASAM si intende l' *American society of addiction medicine*, fondata nel 1954, la quale è una società di professionisti che rappresenta oltre 7.000 esperti del campo delle dipendenze.

9. IL GAMING COME ABITUDINE AL GIOCO PRODROMICA AL GAMBLING ?

9.1. Le indagini dell'ISTAT

Come già indicato nel capitolo 6, l'ISTAT ha prodotto alla Commissione un *dossier* riepilogativo delle indagini condotte in relazione al settore del gioco.⁽¹¹⁴⁾

In particolare ci si riferisce ai dati sulle abitudini al gioco e all'uso dei videogiochi tratti dall'indagine « I cittadini e il tempo libero », relativa all'anno 2015.⁽¹¹⁵⁾

Per quanto concerne la diffusione delle scommesse e dei giochi a premi, nel 2015 era pari al 34 per cento (circa 18 milioni) la quota di persone di 14 anni ed oltre che aveva effettuato qualche tipo di scommessa o partecipato a qualche gioco a premi nei 12 mesi precedenti all'intervista, con livelli più elevati tra gli uomini rispetto alle donne (40,5 per cento contro il 28,0 per cento).

Tra i ragazzi di 14-17 anni, la quota di chi aveva effettuato scommesse o giochi a premi era meno della metà (15,5 per cento) di quanto osservato nella media generale, ma già nella fascia successiva dei giovani di 18-24 anni si arrivava al 30,4 per cento.

Tra le scommesse o i giochi a premi effettuati nel 2015, i concorsi a premi e le lotterie di vario tipo (inclusi i Gratta e vinci) risultavano essere i giochi più frequenti (23,4 per cento), seguiti dal Superenalotto (17,7 per cento) e dal lotto (16,6 per cento).

Le *slot machine* riguardavano il 2,2 per cento della popolazione (percentuale uguale al video-poker), ma tra i giovani di 18-24 anni si arrivava quasi al doppio (4,2 per cento) e ci si attestava al 3 per cento tra i ragazzi di 14-17 anni.

⁽¹¹⁴⁾ Per la memoria integrale dell'Istat si rinvia a al sito *web* dell'Istituto all'indirizzo <https://www.istat.it/it/archivio/271464>.

⁽¹¹⁵⁾ La nuova edizione dell'Indagine è in fase di riprogettazione e dovrebbe essere realizzata nel prossimo triennio. Dati più aggiornati, riguardo la sola frequenza di gioco e/o l'acquisto di giochi *online*, possono essere ricavati dalla *Rilevazione sull'uso delle nuove tecnologie della comunicazione e dell'informazione da parte di famiglie e individui*.

Tavola 1 - Persone di 14 anni e più per tipo di scommesse e/o giochi a premi effettuati, genere e classe di età - Anno 2015
(valori per 100 rispondenti)

CLASSI DI ETÀ	Scommette	di cui: Tipo di scommesse e/o giochi a premi							
		Lotto	Superenalotto	Bingo	Corse cavalli	Casinò	Concorsi a premi e lotterie di vario tipo (incluso gratta e vinci)	Video-poker	Slot machine
MASCHI									
14-17	19,0	5,3	5,4	3,8	2,3	1,5	13,1	5,7	4,5
18-24	36,1	12,9	14,4	7,3	3,1	3,3	24,6	8,6	6,2
25-44	45,4	21,8	25,8	5,9	2,4	3,7	32,1	5,4	5,6
45-64	44,7	24,3	28,7	2,9	1,8	1,9	28,8	2,2	2,7
65 e più	33,7	20,3	22,0	1,8	1,0	1,2	17,8	1,0	1,3
Totale	40,5	20,7	24,0	4,0	1,9	2,4	26,2	3,6	3,7
FEMMINE									
14-17	11,8	2,9	2,7	2,6	2,0	1,8	9,4	2,3	1,5
18-24	24,4	5,7	5,7	5,5	0,7	1,3	19,1	1,9	1,9
25-44	30,7	12,0	11,7	3,5	0,8	1,4	24,5	1,0	0,9
45-64	33,3	16,2	15,6	2,0	0,4	0,9	24,1	0,6	0,7
65 e più	22,5	13,3	10,4	1,5	0,3	0,3	15,1	0,3	0,3
Totale	28,0	12,9	11,8	2,6	0,6	1,0	20,7	0,8	0,8
MASCHI E FEMMINE									
14-17	15,5	4,2	4,1	3,2	2,2	1,6	11,3	4,1	3,0
18-24	30,4	9,4	10,2	6,4	1,9	2,4	21,9	5,4	4,2
25-44	38,1	16,9	18,8	4,7	1,6	2,5	28,3	3,2	3,3
45-64	38,9	20,1	22,0	2,5	1,1	1,4	26,4	1,4	1,7
65 e più	27,3	16,3	15,4	1,6	0,6	0,7	16,3	0,6	0,8
Totale	34,0	16,6	17,7	3,3	1,2	1,7	23,4	2,2	2,2

Fonte: Istat, Indagine "I cittadini e il tempo libero"

Tavola 2 - Persone di 14 anni e più per tipo di scommesse e/o giochi a premi effettuati, genere e classe di età - Anno 2015
(dati in migliaia)

CLASSI DI ETÀ	Scommette	di cui: Tipo di scommesse e/o giochi a premi							
		Lotto	Superenalotto	Bingo	Corse cavalli	Casinò	Concorsi a premi e lotterie di vario tipo (incluso gratta e vinci)	Video-poker	Slot machine
MASCHI									
14-17	239	67	68	48	29	18	165	72	56
18-24	753	270	300	153	64	70	513	180	130
25-44	3.593	1.721	2.044	470	188	289	2.535	425	446
45-64	3.775	2.048	2.422	248	149	159	2.431	188	230
65 e più	1.909	1.149	1.244	99	56	68	1.007	55	75
Totale	10.270	5.256	6.079	1.018	487	604	6.651	921	938
FEMMINE									
14-17	140	35	32	31	24	21	112	27	18
18-24	480	112	113	108	14	26	376	38	38
25-44	2.423	948	926	274	65	113	1.931	80	74
45-64	2.941	1.432	1.376	176	35	82	2.125	54	58
65 e più	1.663	982	770	109	25	25	1.118	20	25
Totale	7.647	3.509	3.217	697	163	267	5.661	219	213
MASCHI E FEMMINE									
14-17	380	102	100	79	53	39	277	99	74
18-24	1.233	382	412	261	78	96	888	218	168
25-44	6.015	2.669	2.970	744	253	402	4.466	506	520
45-64	6.716	3.480	3.798	424	185	241	4.556	242	288
65 e più	3.572	2.131	2.014	208	82	93	2.125	75	100
Totale	17.916	8.765	9.295	1.716	650	871	12.312	1.140	1.151

Fonte: Istat, Indagine "I cittadini e il tempo libero"

Per quanto invece riguarda l'uso dei videogiochi, nel 2015, il 25,9 per cento della popolazione di 3 anni ed oltre dichiarava di giocare con i videogio-

chi, una percentuale più elevata tra gli uomini rispetto alle donne (33,4 per cento rispetto a 18,8 per cento).

La maggior parte dei videogiocatori si osservava tra i bambini e ragazzi di 3-17 anni: in questa fascia di età quasi 7 ragazzi su 10 giocavano con i videogiochi.

Già tra i 3-5 anni si osservavano quote superiori alla media nazionale con più di un bambino su 3 che li utilizzava (36,0 per cento).

La percentuale di videogiocatori raggiungeva il picco tra i ragazzi di 11-14 anni (82,8 per cento) e si manteneva molto elevata fino ai 24 anni (con quote superiori al 50 per cento), per poi decrescere nelle età successive.

La maggior parte dei videogiocatori utilizzava i videogiochi con una frequenza almeno settimanale (57,8 per cento); tra questi, il 17 per cento con una frequenza giornaliera. La frequenza giornaliera era più elevata tra i ragazzi videogiocatori fino a 17 anni (circa uno su quattro), arrivando a quasi ad uno su tre tra gli 11-14 anni.

La propria casa veniva indicata come il luogo privilegiato per i videogiochi (l'85,1 per cento), seguita dalla casa di amici e parenti (31,9 per cento); meno frequentate le sale giochi o altri luoghi (6,1 per cento).

Tavola 3 - Persone di 3 anni e più per utilizzo dei videogiochi, frequenza di utilizzo, luogo di utilizzo, genere e classe di età - Anno 2015
(valori per 100 rispondenti)

CLASSI DI ETÀ	Gioca con i videogiochi		Frequenza di utilizzo dei videogiochi (a)				Luogo di utilizzo dei videogiochi (a)			
	No	Sì	Tutti i giorni	Una o più volte a settimana	Qualche volta al mese	Qualche volta all'anno	A casa propria	A casa di amici, parenti	Nelle sale giochi	Altrove
MASCHI										
3 - 5	59,1	39,9	12,9	54,5	22,4	10,2	87,8	17,9	1,6	1,3
6 - 10	19,7	79,4	32,2	53,4	10,3	4	92,1	32,8	2,6	1,6
11 - 14	7,2	92,5	42,2	46,7	8,8	2,2	91,9	53,1	3	1,1
15 - 17	12,0	88,7	36,5	46,0	12	5,5	86,7	55,3	5,3	1,3
Totale 3-17 anni	22,3	76,9	34,7	49,5	11,4	4,4	90,3	43,6	3,3	1,3
18 - 24	27,8	70,9	17,6	46,1	21,1	15,2	80,5	54,4	8,2	1,3
25 - 44	60,3	38,9	9,7	36,8	26,8	26,6	79,2	28,1	5,6	2,9
45 - 64	83,2	16,0	8,5	29,5	27,1	34,9	86,3	11,2	3,5	3,5
65 e più	95,6	3,2	14,9	50	12,1	23,1	83,7	12,9	2,3	0,6
Totale	65,7	33,4	19,9	42,1	20,1	17,9	84,5	35,1	4,8	2,1
FEMMINE										
3 - 5	67,8	31,8	9,1	49,7	28,7	12,4	90	18,3	0,9	0,4
6 - 10	30,7	67,8	14,5	54,7	21,4	9,4	93,5	29,4	0,8	1,7
11 - 14	27,2	72,1	12,5	39,0	36,2	12,4	86,5	36,7	3,5	0,4
15 - 17	43,8	56,1	4,0	36,5	32,6	26,9	85,6	43,5	3,1	2,6
Totale 3-17 anni	39,6	59,6	11,3	45,6	29,1	14	89,4	33,3	2,1	1,3
18 - 24	59,6	39,3	9,7	32,0	23,8	34,5	73,3	38,7	3,3	2,3
25 - 44	80,2	18,8	9,5	32,4	21,5	36,6	84	20,2	2,7	3,6
45 - 64	89,8	9,2	21,5	34,1	16,9	27,5	92,2	8,9	0,8	2,5
65 e più	97,3	1,3	20,9	49,9	10,9	18,4	86,8	5,7	1,3	0,9
Totale	80,2	18,8	12,2	38,8	24,4	24,6	86,1	26,7	2,2	2,2
MASCHI E FEMMINE										
3 - 5	63,3	36	11,3	52,4	25,1	11,2	88,7	18,1	1,3	0,9
6 - 10	25,3	73,5	24,0	54,0	15,4	6,5	92,7	31,3	1,8	1,7
11 - 14	16,7	82,8	30,0	43,5	20,1	6,4	89,7	46,3	3,2	0,8
15 - 17	27,1	72,2	24,5	42,5	19,6	13,3	86,3	50,9	4,5	1,7
Totale 3-17 anni	30,7	68,5	24,8	47,8	18,9	8,4	89,9	39,2	2,8	1,3
18 - 24	43,2	55,6	14,9	41,3	22	21,8	78	49	6,5	1,7
25 - 44	70,2	28,9	9,6	35,4	25,1	29,9	80,8	25,5	4,7	3,1
45 - 64	86,6	12,5	13,4	31,3	23,3	32,1	88,5	10,3	2,5	3,1
65 e più	96,6	2,2	17	50	11,6	21,4	84,8	10,3	1,9	0,7
Totale	73,1	25,9	17,0	40,8	21,7	20,4	85,1	31,9	3,9	2,2

Fonte: Istat, Indagine "I cittadini e il tempo libero"
(a) Per 100 persone di 3 anni e più dello stesso sesso e classe di età che giocano con i videogiochi.

Tavola 4 - Persone di 3 anni e più per utilizzo dei videogiochi, frequenza di utilizzo, luogo di utilizzo, genere e classe di età - Anno 2015
(dati in migliaia)

CLASSI DI ETÀ	Gioca con i videogiochi		Frequenza di utilizzo dei videogiochi				Luogo di utilizzo dei videogiochi			
	No	Sì	Tutti i giorni	Una o più volte a settimana	Qualche volta al mese	Qualche volta all'anno	A casa propria	A casa di amici, parenti	Nelle sale giochi	Altrove
MASCHI										
3 - 5	520	350	45	191	78	36	308	63	6	5
6 - 10	274	1.103	356	589	113	44	1.015	362	29	18
11 - 14	93	1.193	504	557	105	27	1.096	633	36	13
15 - 17	113	813	297	374	98	44	705	449	43	10
Totale 3-17 anni	1.000	3.459	1.202	1.712	394	152	3.124	1.507	113	46
18 - 24	581	1.479	260	682	311	226	1.191	805	122	20
25 - 44	4.766	3.074	298	1.132	825	819	2.436	864	173	89
45 - 64	7.025	1.351	114	399	366	472	1.165	151	47	47
65 e più	5.415	181	27	91	22	42	152	23	4	1
Totale	18.788	9.544	1.901	4.015	1.919	1.710	8.067	3.351	460	203
FEMMINE										
3 - 5	564	265	24	132	76	33	238	48	2	1
6 - 10	433	955	138	523	204	89	893	281	8	16
11 - 14	316	836	104	326	302	104	723	307	29	3
15 - 17	369	473	19	173	154	127	405	206	15	12
Totale 3-17 anni	1.682	2.528	285	1.153	737	353	2.259	842	54	33
18 - 24	1.172	773	75	247	184	267	566	299	25	18
25 - 44	6.329	1.484	140	481	320	543	1.247	300	40	54
45 - 64	7.937	814	175	278	138	224	751	73	6	21
65 e più	7.205	100	21	50	11	18	87	6	1	1
Totale	24.325	5.699	696	2.209	1.389	1.405	4.910	1.519	128	126
MASCHI E FEMMINE										
3 - 5	1.084	615	69	323	154	69	546	111	8	6
6 - 10	707	2.057	494	1.112	318	134	1.908	643	36	34
11 - 14	409	2.029	608	883	407	130	1.819	940	65	16
15 - 17	482	1.286	316	547	252	172	1.110	655	57	22
Totale 3-17 anni	2.682	5.987	1.487	2.865	1.131	505	5.383	2.349	168	79
18 - 24	1.753	2.252	335	930	496	492	1.757	1.104	147	37
25 - 44	11.094	4.558	438	1.613	1.145	1.362	3.683	1.164	214	143
45 - 64	14.963	2.165	289	677	504	696	1.916	224	53	68
65 e più	12.620	281	48	140	33	60	238	29	5	2
Totale	43.112	15.243	2.597	6.224	3.308	3.114	12.977	4.870	587	329

Fonte: Istat, Indagine "I cittadini e il tempo libero"

Altra indagine molto significativa condotta dall'ISTAT riguarda la Rilevazione sull'uso delle nuove tecnologie della comunicazione e dell'informazione da parte di famiglie e individui, che rappresenta la principale fonte statistica sull'accessibilità delle tecnologie informatiche (ICT) e fornisce dati comparabili sul tema a livello europeo.

Dal 2018, l'Indagine rileva anche alcune informazioni relative al gioco *online*. Poiché il modulo viene ridefinito ogni anno per soddisfare le esigenze informative in relazione al rapido sviluppo dell'ICT, non tutti gli indicatori hanno una cadenza annuale mentre alcuni indicatori, tra cui il gioco *online*, vengono rilevati da molti Paesi europei con cadenza biennale.

L'ultimo dato disponibile per il confronto europeo è così relativo all'anno 2020. In quell'anno, in Italia, il 25 per cento della popolazione di 16-74 anni ha giocato o scaricato giochi nei tre mesi precedenti all'intervista. L'uso di *internet* per questa attività è più diffuso tra i giovani di 16-19 anni (61 per cento) mentre scende al 50 per cento tra i 20-24enni.

Nel confronto europeo, l'Italia si colloca sotto la media UE-27 sia in riferimento alla popolazione complessiva 16-74 (30,0 per cento la media UE-27) sia per il segmento dei più giovani 16-19 (66,0 per cento).

Al contrario di altri Paesi, l'Istat rileva annualmente l'informazione sul gioco *online*, considerando tutta la popolazione di 6 anni e più. Questo consente di analizzare le variazioni intercorse nel periodo precedente e successivo alla pandemia, con uno sguardo particolare sui giovani di 6-19 anni, che si caratterizzano per essere i maggiori utilizzatori del *web* per questa tipologia di attività. Nel 2021, il 68 per cento dei ragazzi di 6-19 anni gioca *online*; i più attivi sono i ragazzi di 11-14 anni, per cui la quota sale al 76,3 per cento. Le differenze legate al genere sono significative (hanno usato *internet* per giocare *online* il 73,5 per cento dei ragazzi e il 62,2 per cento delle ragazze); tali differenze raggiungono il massimo tra i 15-17enni, con oltre 22 punti percentuali a favore dei maschi (va però sottolineato che, dopo i 35 anni, il *gap* si riduce). A livello territoriale, si conferma il gradiente tra Nord e Mezzogiorno: il 70,4 per cento contro il 63,9 per cento, rispettivamente, in linea peraltro con quanto emerge per l'indicatore generale sull'uso di *internet*.

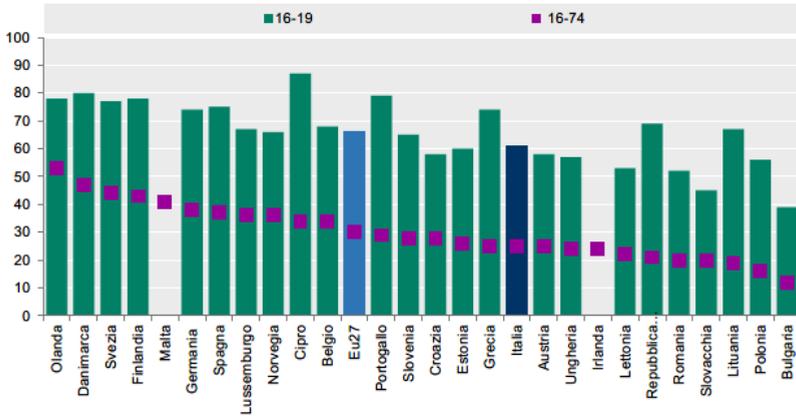
Dall'analisi temporale emerge che, tra il 2018 e il 2019, la variazione nell'uso di *internet* per giocare sia stata pressoché nulla, mentre tra il periodo che ha preceduto la pandemia (2019) e il periodo pandemico (2021) si è registrato un incremento per tutta la popolazione di 6 anni e più (+7,2 punti percentuali), in linea con quanto si è registrato per l'indicatore relativo all'uso di *internet*, che ha visto in questi due anni un maggior impiego della rete per tutti i diversi segmenti della popolazione.

Dal 2020, alle persone che hanno dichiarato di aver utilizzato *internet* per effettuare acquisti *online* viene chiesto se hanno acquistato giochi in forma di *download* o di *streaming*. Gli acquisti di giochi si riferiscono a tutti i tipi di *hardware* di supporto: *smartphone*, *tablet*, *computer*, *console*, ecc.

Nel 2021, il 4 per cento della popolazione di 14 anni ed oltre che ha effettuato acquisti *online* ha comprato giochi; si tratta di quasi il doppio rispetto al 2020 (2,3 per cento). La fascia di età più attiva è quella dei 18-19enni (11,3 per cento nel 2021), anche se gli incrementi più ampi si sono registrati tra i 20-24enni, passati dal 5,9 per cento al 10,7 per cento.

Si confermano, anche per l'acquisto di giochi *online*, le differenze sopra richiamate relative al genere e al territorio.

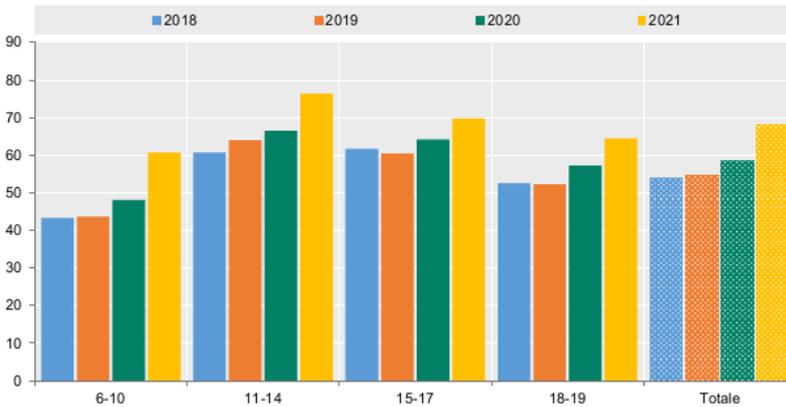
Figura 1 - Persone di 16-74 anni che hanno usato Internet per giocare o scaricare giochi nei paesi europei (a) - Anno 2020
(valori percentuali sul totale della popolazione 16-19 e 16-74)



Fonte: Eurostat, Digital economy and society

(a) Per la Francia il dato non è disponibile mentre per l'Irlanda e Malta il dato è disponibile solo per la popolazione di 16-74 anni.

Figura 2 - Ragazzi/e di 6-19 anni che hanno usato Internet per giocare online in Italia - Anni 2018-2021



Fonte: Istat, Rilevazione sull'uso delle nuove tecnologie della comunicazione e dell'informazione da parte di famiglie e individui

9.2. La dipendenza da videogiochi

I risultati dell'indagine dell'Istituto superiore di sanità, illustrate nel capitolo precedente, e le descritte rilevazioni dell'Istat pongono in allarme circa la quantità di tempo dedicata dalle persone, ed in particolare dai minori, all'utilizzo dei videogiochi e dei giochi *online*.

Le continue e ripetute interazioni con il mezzo elettronico possono infatti dar luogo all'*internet gaming disorder* (IGD), inserito nel 2013 dall'*American psychiatric association* (APA) nel *Diagnostic and statistical*

manual of mental disorders (DSM-5), manuale diagnostico utilizzato da clinici e specialisti della salute mentale.

L'IGD è stato inserito come « dipendenza comportamentale » nella sezione dei temi che richiedono un approfondimento scientifico (« *emerging measures and models* »).

La definizione *internet gaming disorder* fa riferimento a *internet* e videogiochi, e sembra apparentemente riferirsi solo ai titoli *online*.

I sintomi elencati dal DSM-5 per questo tipo di disturbo sono:

1. forte preoccupazione riguardo al gioco (saliency cognitiva);
2. comportamenti di isolamento quando il gioco non è possibile;
3. tolleranza (bisogno di aumentare il tempo di gioco per sperimentare soddisfazione);
4. tentativi infruttuosi di controllare/ridurre l'uso;
5. perdita di interesse per altri *hobbies* o attività (saliency comportamentale);
6. uso eccessivo nonostante la consapevolezza che sussista un problema;
7. menzogne riguardo al tempo trascorso giocando;
8. uso del gioco per regolare un vissuto emotivo spiacevole;
9. perdita o compromissione di relazioni interpersonali rilevanti;
10. compromissione del rendimento scolastico o lavorativo a causa del gioco.

Per una diagnosi di IGD, devono essere presenti almeno 5 sintomi per un periodo di 12 mesi.⁽¹¹⁶⁾

Nel 2018 l'organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) ha proposto di inserire il *gaming disorder* o disturbo da videogiochi all'interno del manuale diagnostico ICD-11 (*International classification of diseases*). Nel maggio 2019, l'inserimento del *gaming disorder* è diventato ufficiale, con entrata in vigore prevista per gennaio 2022.

I sintomi del *gaming disorder* sono:

1. difficoltà di controllo dell'attività di *gaming* (tentativi fallimentari di ridurre l'attività);
2. priorità al *gaming* nella vita quotidiana rispetto ad altre attività e interessi;
3. coinvolgimento persistente nonostante le conseguenze negative su: relazioni, lavoro, scuola.

Per poter effettuare la diagnosi i sintomi devono persistere per almeno 12 mesi.⁽¹¹⁷⁾

Una parte della letteratura tuttavia non indica i videogiochi come causa diretta del disturbo, anzi, l'abuso di *gaming* sarebbe una strategia di compenso in caso di frustrazione dei bisogni motivazionali (competenza, autonomia, socializzazione) nel contesto sociale, familiare e nel gruppo dei pari (scuola, lavoro), o comunque il *gaming disorder* si assocerebbe a

⁽¹¹⁶⁾ Aa.vv., *Adolescenti e gaming*, documentazione pervenuta alla Commissione da parte del Gruppo di lavoro Psicologia Digitale dell'associazione professionale AltraPsicologia.

⁽¹¹⁷⁾ *Ibidem*.

conflitti familiari, problemi sociali, scolastici, lavorativi e disagio psicologico. Il *gaming* non sarebbe quindi causa di questa pleora di difficoltà ma rappresenterebbe per alcuni individui una strategia di compensazione per i bisogni psicologici fondamentali di competenza, autonomia e socializzazione nel contesto sociale, familiare, lavorativo o nel gruppo dei pari.

Va dunque identificata la radice del disagio. Dis-abituare al *gaming* non risolverebbe il problema: se il paziente smette di giocare e il disagio non viene identificato e trattato, questo troverà un altro canale di espressione.

Tale quadro è stato reso ancor più problematico dalla diffusione della pandemia di COVID-19.

Nel 2020 l'OMS ha dichiarato l'emergenza globale legata alla pandemia di COVID-19 e ha raccomandato il distanziamento fisico al fine di limitare i contagi. Nel tentativo di rinforzare le raccomandazioni dell'OMS, una parte della *game industry* ha messo in piedi l'iniziativa *#PlayApart-Together11* che l'OMS ha poi appoggiato. Si trattava di una campagna di promozione a favore della continuità delle relazioni sociali a distanza attraverso il *gaming multiplayer online*.

Pandemia, *lockdown* e restrizioni hanno avuto un impatto sulla salute di parte della popolazione generale e dei più giovani in particolare, che probabilmente richiederà anni per essere valutata in modo attendibile.

Secondo alcune ricerche, il tempo dedicato al *gaming* è aumentato drasticamente durante i momenti-chiave della pandemia. L'aumento dell'attività ha interessato soprattutto i videogiochi *multiplayer*, facendo inferire che mediante questi strumenti i giocatori cercavano opportunità di socializzazione.

Tuttavia i risvolti di tali ricerche non sono soltanto negativi: i *videogames*, soprattutto quelli con realtà aumentata e *multiplayer*, hanno mitigato stress, ansia, depressione e solitudine tra gli adolescenti e i giovani adulti. Però, in soggetti a rischio, il *gaming* ha avuto effetti negativi proprio su stress, ansia, depressione, solitudine e sintomi di *gaming disorder*.

Ed invero v'è da dire che i videogiochi possono anche favorire la socializzazione e lo sviluppo di alcune abilità cognitive.

Grazie alla crescita e accessibilità esponenziale del videogioco e della connessione *internet*, tale *medium* viene fruito in modalità cooperativa *online*. Il videogiocatore può quindi affrontare le sfide, le varie missioni e finire la storia di un videogioco o, ancora, partecipare ai tornei, cooperando o competendo con altri videogiocatori sparsi in tutto il mondo. Con essi è possibile interagire, non solo mediante l'*avatar*, ma mediante la *chat* – vocale o testuale – e crearsi, in un questo senso, una vera e propria dinamica sociale interattiva e internazionale.

Come suggerito da diversi autori, i videogiochi d'azione (*action videogame*) essendo caratterizzati da dinamiche veloci, rapide e in continua trasformazione, consentono di migliorare diverse abilità quali quelle attentive, percettive e cognitive.

In alcuni casi i videogiochi sono stati utilizzati per la didattica o a scopi riabilitativi, come ad esempio il caso tutto italiano del docente che ha creato una serie di giochi didattici chiamata « *Renovatio Quest16* », per

permettere ai suoi alunni di apprendere nozioni di matematica e fisica divertendosi, secondo i propri ritmi e le proprie esigenze. Il docente ed altri suoi colleghi che hanno adottato questo approccio, spinti soprattutto dal bisogno di rendere più interattiva la didattica a distanza in periodo pandemico, dichiarano di aver notato maggiore motivazione e qualità nell'apprendimento delle loro classi.

Negli ultimi anni, il videogioco è passato da essere un fenomeno dedicato solo allo svago personale o di famiglia, ad un vero e proprio *medium* dedicato al mondo della competizione.

Gli *e-sports*, detti anche *gaming competitivo*, sono una forma di competizione agonistica elettronica che avviene tramite l'utilizzo dei videogiochi. Gli *e-sports* sono un fenomeno in continua espansione, una popolarità dovuta a molti fattori, sia sociali che tecnici.

Già dal 2018, il Comitato olimpico internazionale ha manifestato interesse verso gli *e-sports*, con una previsione di mercato nel 2024 di oltre 1.5 miliardi di dollari.

In conclusione, dall'analisi della numerosa letteratura scientifica emerge come debba essere attentamente valutato, caso per caso, il rapporto tra il bambino o l'adolescente e il videogioco.

È vero, infatti, che in alcuni casi le difficoltà psicologiche individuali possono accompagnarsi ad un uso importante dei *videogame*, ma è necessario analizzare attentamente e scientificamente le cause del disagio in bambini e adolescenti, in quanto spesso il videogioco è una risposta al disagio, una strategia per affrontare le proprie difficoltà.

In alcuni casi l'utilizzo dei *videogames* si configura come un supporto utile e significativo in diversi ambiti: dalla clinica, alla riabilitazione, al potenziamento cognitivo, al mondo del lavoro.⁽¹¹⁸⁾

CONCLUSIONI

La storia del gioco d'azzardo include una ricca serie di variazioni tra restrizioni e permissività. Il modo in cui le società hanno trattato il gioco ha oscillato tra un proibizionismo basato su ragioni morali o religiose e la promozione del gioco motivata dalla ricerca di profitti e dalle necessità finanziarie dei governi.

I tentativi più importanti di vincolare il gioco sono apparsi in contesti storici diversi, secondo il tipo di pericolo o danno che, si riteneva, il gioco potesse rappresentare.⁽¹¹⁹⁾

Nel nostro tempo, considerando le derive cui il gioco può approdare, analizzate a fondo dalla Commissione – ovvero, dal lato criminale, il riciclaggio di denaro, sul piano psicologico e sociale la dipendenza da gioco d'azzardo, l'impoverimento e l'usura (quest'ultima agevolata nell'offerta criminale) – lo Stato deve avere il controllo del fenomeno ludico, allor-

⁽¹¹⁸⁾ Aa.vv., *Adolescenti e gaming*, cit.

⁽¹¹⁹⁾ P. Sulkunen ed altri, *Limitare l'azzardo. Gioco, scienza e politiche pubbliche*, ed. it. Roma, 2021. Si rinvia a questo testo per l'ampia e dettagliata ricostruzione storica e sociologica delle origini e dello sviluppo del gioco.

quando esso supera la dimensione privata-domestica e si proietta nella società, anche come settore economico ed imprenditoriale.

Da questo punto di vista, in diverse audizioni è emerso come il sistema italiano, con la sua riserva statale, le forme di concessione e autorizzazione, le licenze di pubblica sicurezza e la disciplina dei vari aspetti del gioco, offre una maggiore garanzia, una difesa per il cittadino rispetto a quanto potrebbe avvenire in un libero mercato, sia con riferimento alle infiltrazioni della criminalità – specie della criminalità organizzata – sia in relazione ai rischi sociali e per la salute della pulsione verso il gioco. Irrobustire la presenza e la vigilanza dello Stato può consentire ulteriori progressi in tal senso.

Non in ultimo, il gettito erariale derivante dal settore corrisponde ad un incasso che – come diverse audizioni hanno chiarito – diversamente potrebbe cadere nelle mani delle grandi organizzazioni criminali, e che dovrebbe invece essere impiegato per mitigare gli effetti negativi che la deriva patologica del gioco può rappresentare, congiuntamente ai costi sociali e sanitari che le conseguenze della dipendenza comportano, come si spiegherà in dettaglio nel prosieguo.

Da tale punto di vista non è l'assenza di normazione sul settore o l'eccessiva liberalizzazione che può risolvere il problema, quanto l'adozione, da parte del legislatore, di norme omogenee e razionali, che – nel rispetto delle competenze normative e amministrative che il Titolo V della Costituzione riserva alle autonomie territoriali – tendano ad uniformare la casistica e ad allineare le procedure ad evidenza pubblica, dal punto di vista dei bandi, delle convezioni e delle scadenze dei contratti; ciò può dare certezza agli imprenditori e agli operatori della filiera del gioco, i quali dovranno effettuare i futuri investimenti con la serenità della vigenza di norme certe.

Inoltre, il perseguimento dell'obiettivo illuminista delle leggi « poche e chiare » ⁽¹²⁰⁾ rappresenta la base per la tutela della legalità per i cittadini e segnatamente per gli apparati dello Stato di contrasto all'illegalità, nel loro operare tanto nella fase preventiva del controllo del territorio e della rete *internet*, quanto nella fase repressiva e punitiva, come è emerso nell'audizione dei magistrati e degli alti rappresentanti delle forze dell'ordine impegnati sul campo.

Da tale punto di vista si auspicava, da parte di tutti gli *stakeholders*, la presentazione da parte del Governo di un testo normativo che fosse allo stesso tempo un testo unico di riordino della materia e un testo innovativo sulle riforme da adottare.

Sfortunatamente la fine anticipata della legislatura non ha consentito di arrivare al varo di tale riforma.

E tuttavia tale intento deve rimanere un traguardo da raggiungere per il legislatore del prossimo futuro, in quanto il testo da adottare dovrà riuscire nello sforzo, quasi « titanico », di non abdicare al controllo dello Stato, esercitato in particolare attraverso l'Agenzia delle dogane e dei

(120) M. Pagano, *Il mito « delle Dodici Tavole »: le leggi poche e chiare*, in *Politicum universae Romanorum nomothesia examina*, 1768.

monopoli, offrendo ai cittadini la miglior tutela possibile che le direttive europee riconoscono agli Stati membri, senza comprimere, laddove non necessario, i principi comunitari della libertà di stabilimento e di libera prestazione di servizi (si rinvia al capitolo 3).

Ancor più ambizioso – ma tuttavia doveroso – è l’obiettivo di fornire alle regioni e agli enti locali – sulla scia dell’accordo in Conferenza unificata del 7 settembre 2017, che da tutti gli auditi è stato citato e considerato come un punto di riferimento – una guida sulle azioni da intraprendere in modo da allinearsi sugli obiettivi di legalità e di tutela della salute, pur nel rispetto delle competenze normative e amministrative che il Titolo V della Costituzione riserva alle autonomie territoriali.

A tal proposito occorre notare che le regioni, le province e i comuni non possono essere abbandonati nella disciplina di dettaglio del gioco e nella sopportazione dei costi sociali del disturbo della dipendenza da gioco d’azzardo: il primo aspetto infatti può portare (ed ha portato) ad applicazioni difformi degli strumenti predisposti dalla Conferenza unificata ed alle creazioni di « città del gioco » o di città spopolate dal punto di vista dei punti gioco (ed anche per gli orari di apertura degli esercizi potrebbe farsi lo stesso parallelismo); ma soprattutto ha portato gli enti territoriali a doversi far carico, senza dotazioni di fondi (o quasi), della prevenzione e della cura di questo nuovo disturbo della personalità che oramai è stato isolato ed analizzato in modo compiuto, come la letteratura scientifica richiamata ha dimostrato.

Una normazione del futuro non potrà quindi che supportare ed istituzionalizzare ogni iniziativa di raccordo tra centro e periferie (in questo senso regioni e comuni si sono già auto-organizzati con i Tavoli tecnici ed iniziative similari) sia per la disciplina, che per il controllo, che, infine – come anche auspicato da vari soggetti istituzionali auditi – nel senso di prevedere finanziamenti degli enti locali, adeguati a supportare i servizi locali sociali e sanitari per la cura dei disturbi correlati al gioco (ed anche, magari, per alimentare i fondi di sostegno ai soggetti sovraindebitati a causa del gioco).

Sono proprio i territori che raccolgono il bisogno di aiuto da parte dei cittadini e forniscono i percorsi riabilitativi ed assistenziali, anche se su tale fronte c’è ancora molto da operare per far sì che le strutture di sostegno possano concretamente agire con risorse adeguate e che le iniziative di associazioni e centri si inseriscano in una cornice integrata di programmazione di percorsi di cura.

In tal senso, l’adozione di misure come il numero verde nazionale, i numeri regionali, la mappatura dei centri riabilitativi deve far parte di un disegno organico di sostegno degli apparati statali, regionali e comunali che si occupano del disturbo da gioco d’azzardo.

L’interazione e la cooperazione inter-istituzionale si è dimostrata per l’appunto l’arma vincente anche per il contrasto all’illegalità e il controllo del territorio. Non solo la cooperazione tra Forze di polizia, Carabinieri, Guardia di finanza e funzionari dell’Agenzia delle dogane e dei monopoli (anche istituzionalizzata nel comitato CoPREGi), ma anche lo scambio dei dati e il monitoraggio integrato del territorio e della rete costituiscono

un'arma fondamentale per combattere il gioco illegale, l'accrescersi delle mafie, il riciclaggio e l'usura.

Da tale punto di vista è opportuno disciplinare e promuovere la condivisione delle informazioni delle banche dati, come i risultati proficui delle segnalazioni per operazioni sospette hanno dimostrato nei confronti della lotta al riciclaggio (si rinvia al paragrafo 7.3) e come il meccanismo di integrazione della banca dati della Direzione nazionale antimafia, efficacemente descritto dal procuratore nazionale, parimenti ha mostrato.

Da tale punto di vista, gli stessi concessionari – i quali sono i primi ad avere interesse alla tutela del gioco lecito – possono essere coinvolti, con le loro banche dati, al fine dei confronti e delle interazioni con i sofisticati strumenti di rilevazione dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli per la scoperta di operazioni sospette tese al riciclaggio, al *match fixing*, all'alterazione degli apparecchi di gioco.

L'interazione delle banche dati non deve servire solo ad operazioni repressive ma anche come monitoraggio e controllo preventivo del territorio e soprattutto dei giochi in rete; a tal fine dagli Enti territoriali è stato salutato con favore l'applicativo S.M.A.R.T. dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli, che consente un controllo del territorio, la cui fruibilità per lo scambio delle informazioni dovrebbe essere potenziata.⁽¹²¹⁾ Altrettanto importante è che ADM sul proprio sito metta a disposizione dei cittadini la mappa dei punti di offerta legale, ed i dati riferiti alla raccolta per tipo di gioco e per comune.

Per quanto concerne il gioco *online*, si tratta di un settore che ha posto problematiche importanti sotto tutti i profili: difficoltà di controllo dei siti illegali, aggiramento delle norme interne ai fini delle condizioni di autorizzazione e delle imposizioni fiscali, aumento della potenzialità attrattiva e quindi della dipendenza soprattutto per le giovani generazioni, incremento del ricorso al gioco in rete durante la pandemia.

Su tali profili la Commissione avrebbe voluto approfondire ulteriormente alcuni aspetti correlati al *gaming* delle nuove generazioni e alle sale LAN,⁽¹²²⁾ ma non è stato possibile.

Rimane tuttavia chiaro che nel campo dell'*online gaming* una disciplina efficace ma compatibile con le norme europee – e magari anche l'innalzamento del prelievo fiscale su tali forme di gioco, che sono molto remunerative per i titolari dei siti e molto poco premianti per lo Stato, che deve attivare tutti i suoi poteri di controllo per evitare le infrazioni e le elusioni – può aiutare a omologare tale settore con quello del gioco « fisico ».

(121) S.M.A.R.T. è un applicativo di supporto al monitoraggio e all'analisi della raccolta territoriale del gioco fisico, nonché di monitoraggio, ai sensi dell'articolo 1, comma 569, della legge 30 dicembre 2018, n. 145, degli orari di funzionamento degli apparecchi da intrattenimento di cui all'articolo 110, comma 6, lettera b), del TULPS (per ulteriori informazioni si rinvia al sito di ADM: <https://www.adm.gov.it/portale/smart>).

(122) La sigla LAN sta per *Local Area Network*, a significare il collegamento fisico tra *computer* nella stessa stanza per giocare, staccati dalla rete. Si tratta di luoghi di aggregazione in cui giocare ai propri titoli preferiti, organizzare tornei o eventi e vere e proprie *clubhouse* per squadre impegnate nei vari campionati. Recentemente tali luoghi di aggregazione sono stati interessati da alcuni provvedimenti di chiusura da parte di ADM per il mancato rispetto della normativa, anche se non è chiaro a quale istituto giuridico vada ascritta la disciplina di tali luoghi di intrattenimento e divertimento.

Al contrario, dal settore del gioco *online* può essere presa a modello la norma sul « conto di gioco », che, adeguatamente modulata, può servire a monitorare il giocatore problematico e indurlo alla cessazione del gioco oltrepassato un certo limite, limite che dovrebbe seguire parametri non astratti, ma individuati sulla base di casistiche elaborate dagli esperti del settore.

Invero, se la norma che ha inserito l'obbligo di introduzione del codice fiscale per verificare la maggiore età del giocatore di sale *slot* non sembra aver sortito l'effetto sperato di evitare il gioco minorile, in quanto può essere aggirata con lo scambio della tessera sanitaria (parallelamente a quanto avviene per i distributori di tabacchi), tuttavia un monitoraggio del giocatore tramite gli strumenti informatici sulla base dei dati personali rilevati attraverso il documento d'identità o attraverso codici identificativi personali da associare all'accesso al macchinario (il direttore generale dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli parlava anche di rilevazione di dati biometrici),⁽¹²³⁾ il quale consenta di conservare i dati per un periodo di tempo tale da identificare il giocatore problematico, può essere di grande ausilio per non lasciar solo il « gioco-dipendente » e aiutarlo al controllo del disturbo.

In tal senso è fondamentale il coinvolgimento degli operatori del gioco, sia al livello di macro-sistema, sfruttando i sofisticati strumenti *software* ed *hardware* delle maggiori imprese operanti nell'intrattenimento, sia a livello dei punti gioco e delle sale *slot*, formando adeguatamente gli addetti, come del resto già prevedono molte leggi regionali e regolamenti comunali.

Il monitoraggio e l'integrazione tra le banche dati può rivelarsi quindi un'arma vincente tanto per il controllo dell'illegalità quanto dei comportamenti compulsivi o sospetti rispetto a riciclaggio e pratiche illecite, e porta alla cooperazione tra l'Agenzia delle dogane e dei monopoli, i concessionari (o i titolari autorizzazione), gli esercenti e ovviamente le forze dell'ordine nonché – per la prevenzione e la cura – i centri di assistenza, che necessitano – lo si ripete – di adeguate misure di sostegno (si richiama la relazione della Corte dei conti sul Fondo per il gioco d'azzardo patologico).⁽¹²⁴⁾

Va da sé che anche tali aspetti debbano rientrare nella normazione di fonte primaria in quanto coinvolgono informazioni personali dei consumatori che possono sfociare anche nell'area dei dati relativi alla salute.

Per tal motivo andrebbe coinvolto, nella fase « a monte » di predisposizione delle misure, il Garante per la protezione dei dati personali, che potrà suggerire le misure atte ad evitare che le informazioni complete sulla persona viaggino e si conservino « in chiaro » ove non necessarie, potendo essere valutate per i singoli scopi di contrasto in forma anonima e criptata e, solo ove emerga una anomalia, potendo essere chiesto al custode del dato di esibirlo, per gli esclusivi fini esplicitati.

L'impianto descritto comporta l'adozione di una normativa sulla *privacy* rispettosa del Regolamento generale sulla protezione dei dati (c.d.

⁽¹²³⁾ Seguito dell'audizione del direttore generale dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli – 6ª seduta: giovedì 18 novembre 2021.

⁽¹²⁴⁾ Corte dei Conti, *Il Fondo per il gioco d'azzardo patologico*, cit.

GDPR)⁽¹²⁵⁾ e del codice in materia di protezione dei dati personali⁽¹²⁶⁾ nonché del complesso corredo di disposizioni del Garante in materia.

Per quanto riguarda le imprese, che la Commissione aveva programmato di ascoltare mediante la convocazione in audizione delle associazioni maggiormente rappresentative, oltre a quanto detto circa l'esigenza impellente di un riordino normativo che consenta agli imprenditori di programmare gli investimenti con la serenità della stabilità del quadro normativo – un riordino che non può prescindere dall'ascolto delle esigenze dell'imprenditoria⁽¹²⁷⁾ – si ribadisce quanto sopra indicato sulla risorsa preziosa costituita dall'interazione con i portatori di interessi ai fini della prevenzione e della repressione delle degenerazioni correlate al gioco.

Occorre anche richiamare in tal sede quanto affermato dal professore Spallone (cfr. capitolo 6) circa la formulazione di una tassazione che consenta di allineare gli interessi dello Stato con quelli dell'impresa: l'impresa deve essere un'alleata, non un antagonista dello Stato, anche per quanto concerne l'efficacia della raccolta del prelievo fiscale, purché però il meccanismo che sottende il prelievo non sia ciecamente mirato a « fare cassa » ma l'offerta di gioco sia ristrutturata secondo parametri qualitativamente più elevati, che incentivino gli operatori a non porre in essere comportamenti elusivi delle norme fiscali.

Un ultimo accenno riguarda l'attenzione che la Commissione avrebbe voluto riservare alla situazione delle quattro Case da gioco italiane: il Casinò di Sanremo, quello di Venezia, di Saint Vincent e di Campione.

Tali « centri del gioco » – nati in tempi diversi ed in virtù di norme di origine eterogenea e frammentate, che hanno attraversato (soprattutto alcuni) alterne vicende e hanno conosciuto crisi finanziarie e chiusure – sono tuttavia un presidio del gioco legale sul territorio, con annesso controllo delle derive illegali e della dipendenza dal gioco, ed inoltre costituiscono un polo d'attrazione turistica e quindi una fonte di ricchezza per il comune che li ospita, che è anche l'ente gestore e il beneficiario dei ricavi (quanto detto vale, *mutatis mutandis*, per la regione autonoma Valle d'Aosta in relazione al Casinò di Saint Vincent).

Le audizioni già programmate non hanno potuto avere luogo per il termine anticipato della legislatura e tuttavia è opportuno che la situazione dei Casinò d'Italia non ritorni nell'oblio.

In conclusione, l'attività d'inchiesta sin qui condotta dalla Commissione ha prodotto in ogni caso risultati estremamente apprezzabili sia in termini di sforzo di sistematizzazione e sintesi degli interessi in gioco, sia per aver ridato luce ad un ambito che era stato trascurato, ed in tal senso costituisce un ottimo risultato il semplice aver destato l'interesse degli ambienti correlati al gioco e della stampa specializzata (durante quest'anno sono stati effettuati molti convegni ed incontri sul tema).

⁽¹²⁵⁾ Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016.

⁽¹²⁶⁾ Decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, da ultimo modificato dal decreto legislativo 10 agosto 2018, n. 101, che ha aggiornato il codice al predetto Regolamento europeo.

⁽¹²⁷⁾ Si richiama in tal proposito la *best practice* dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli che effettua periodici *open hearings* con gli interessati (si rinvia al paragrafo 2.2).

È auspicabile che, sulla scorta dei risultati sin qui raggiunti e degli ulteriori approfondimenti che sono stati indicati, possa finalmente essere dato ordine ad un settore che coinvolge la pluralità di interessi che è stata descritta.

BIBLIOGRAFIA

Volumi e pubblicazioni

- AA.VV., *Adolescenti e gaming*, documentazione pervenuta alla Commissione
- AA.VV., *Fiscalità del gaming*, Milano, 2021
- Agenzia delle dogane e dei monopoli, *Libro blu 2020 – Relazione e Appendice* (www.adm.gov.it)
- American psychiatric association, *Diagnostic and statistic manual of mental disorders*, V edizione, 2013
- C. Iurilli, *Giochi e scommesse. La ludopatia*, Pontedera, 2016
- Camera dei deputati, *La disciplina dei giochi*, Dossier del Servizio Studi (www.camera.it)
- Corte dei Conti, Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato, consistente nella relazione « *Il Fondo per il gioco d'azzardo patologico* » – Deliberazione 30 dicembre 2021, n. 23/2021/G, rinvenibile nella sua interezza sul sito della Corte dei Conti (www.corteconti.it/HOME/Documenti)
- ISTAT, *Memoria scritta dell'Istituto nazionale di statistica come contributo alla Commissione parlamentare di Inchiesta sul gioco illegale e le disfunzioni del gioco pubblico* (www.istat.it/it/archivio/271464)
- L. Piras, *Gioco d'azzardo. Fattispecie delittuose, criminalità organizzata, ludopatie e diritto europeo*, Milano, 2020
- M. Pagano, *Il mito « delle Dodici Tavole »: le leggi poche e chiare*, in *Politicum universae Romanorum nomothesia examina*, 1768
- Ministero della Salute, *Manuale operativo del Sistema Informativo Nazionale Dipendenze*, luglio 2017 (www.salute.gov.it)
- Ministero dell'Economia e delle finanze – Dipartimento delle finanze, *Bollettino delle entrate tributarie*, n. 214, dicembre 2019, pubblicato a marzo 2020 (www.finanze.gov.it)
- Ministero dell'Economia e delle finanze – Dipartimento delle finanze, *Bollettino delle entrate tributarie*, n. 226, dicembre 2020, pubblicato a marzo 2021
- Ministero dell'Economia e delle finanze – Dipartimento delle finanze, *Bollettino delle entrate tributarie*, n. 238, dicembre 2021, pubblicato a febbraio 2022
- Ministero dell'Economia e delle finanze – Dipartimento delle finanze, *Bollettino delle entrate tributarie*, n. 243, maggio 2022, pubblicato a luglio 2022
- P. Sulkunen ed altri, *Limitare l'azzardo. Gioco, scienza e politiche pubbliche*, ed. it. Roma, 2021
- S. Marzioni, A. Pandimiglio, M. Spallone, *Il mercato dei giochi in Italia: dinamiche recenti e confronto internazionale*, Roma, 2020
- Servizio studi del Senato della Repubblica, *La disciplina del gioco d'azzardo: Francia, Germania, Regno Unito e Spagna*, Nota Breve n. 144, gennaio 2017 (www.senato.it)

- Ufficio parlamentare di bilancio, *La fiscalità nel settore dei giochi*, focus tematico n. 6, 3 maggio 2018 (www.upbilancio.it)

Lavori parlamentari

- Camera dei deputati, XII Commissione (Affari sociali), *Indagine conoscitiva sugli aspetti sociali e sanitari della dipendenza da gioco d'azzardo* – approvata dalla Commissione il 2 agosto 2012 – XVI Legislatura
- Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali, anche straniere, *Relazione sul fenomeno delle infiltrazioni mafiose nel gioco lecito e illecito*, approvata dalla Commissione il 20 luglio 2011 – Doc. XXIII, n. 8 della XVI legislatura
- Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere, *Relazione sulle infiltrazioni mafiose e criminali nel gioco lecito e illecito*, approvata nella seduta del 6 luglio 2016 – Doc. XXIII, n. 18 della XVII legislatura
- Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere, *Relazione sulla prevenzione e la repressione delle attività predatorie della criminalità organizzata durante l'emergenza sanitaria*, approvata dalla Commissione nella seduta del 22 giugno 2021 – Doc. XXIII, n. 12 della XVIII Legislatura
- Senato della Repubblica, 6^a Commissione permanente (Finanze e tesoro), *Indagine conoscitiva sul settore dei giochi e delle scommesse* – Doc. XVII, n. 10 della XIV legislatura

Atti dell'Unione europea

- Risoluzione del Parlamento europeo del 10 settembre 2013 sul gioco d'azzardo *online* nel mercato interno, pubblicata in *Gazzetta Ufficiale* dell'Unione europea del 9 marzo 2016
- Raccomandazione 2014/478/UE della Commissione, del 14 luglio 2014, sui principi per la tutela dei consumatori e degli utenti dei servizi di gioco d'azzardo *online* e per la prevenzione dell'accesso dei minori ai giochi d'azzardo *online*, pubblicata sulla *Gazzetta Ufficiale* dell'Unione europea del 19 luglio 2014

Finito di stampare nel mese di ottobre 2022
*presso **Antica Tipografia** dal 1876 srl*
Corso del Rinascimento, 24 - 00186 Roma
Azienda certificata ISO 9001 – ISO 14001 – ISO 45001

Stampato con tecnologia digitale Konica Minolta



Nella storia del gioco d'azzardo si osserva una variegata serie di oscillazioni tra restrizioni e permissività. Nel nostro tempo, considerando le derive cui il gioco può approdare, analizzate a fondo dalla Commissione – ovvero, dal lato criminale, il riciclaggio di denaro, sul piano psicologico e sociale la dipendenza dal gioco d'azzardo, l'impovertimento e l'usura – lo Stato deve avere il controllo del fenomeno ludico, allorquando esso supera la dimensione privata-domestica e si proietta nella società, anche come settore economico ed imprenditoriale.

Il sistema italiano, con la sua riserva statale, il modello concessorio, le licenze di pubblica sicurezza e la disciplina dei vari aspetti del gioco, offre una garanzia

e una difesa per il cittadino in relazione alle infiltrazioni della criminalità ed alle ricadute negative in termini sociali e sanitari della pulsione verso il gioco.

L'adozione, da parte del legislatore, di norme omogenee e razionali potrà dare certezza agli imprenditori e agli operatori della filiera del gioco, i quali dovranno effettuare i futuri investimenti con la serenità della vigenza di norme certe, e potrà fornire alle autonomie territoriali – nel rispetto delle competenze normative e amministrative stabilite dal Titolo V della Costituzione – una guida sulle azioni da intraprendere per la tutela della legalità e della salute.

(Dalle Conclusioni del Doc. XXII-bis, n. 16)

Senato
della Repubblica