

Memoria sulle disposizioni in materia di riordino del settore dei giochi, a partire da quelli a distanza

Gentile Presidente, gentili Senatori

lo schema di Decreto Legislativo recante disposizioni in materia di riordino del settore dei giochi, a partire da quelli a distanza (Atto del Governo n° 116) assegnato all'esame delle Commissioni VI Finanze e V Bilancio e Tesoro della Camera e del Senato per i prescritti pareri, costituisce un'occasione di riordino del settore attesa da tempo, in attuazione della Delega contenuta nella Legge 111/2023.

Negli ultimi anni la raccolta di giochi d'azzardo in Italia ha visto una tendenza di forte crescita: i dati riportati nel Libro Blu ADM per il 2022 parlano di 136 miliardi di raccolta, a fronte dei 111 miliardi del 2021, degli 88 miliardi del 2020 e dei 110 del 2019. Le stime riportate dalla Sottosegretaria al Ministero dell'Economia e delle Finanze, Sandra Savino, parlano di 149 miliardi di raccolta complessiva per il 2023.

La tendenza di crescita registrata negli ultimi due anni, in particolare, è caratterizzata dall'aumento congiunto sia della raccolta su rete fisica sia della raccolta a distanza. In particolare:

- 2021: gioco fisico +12,68% rispetto all'anno precedente; gioco a distanza +36,53% rispetto all'anno precedente;
- 2022: gioco fisico +43,17% rispetto all'anno precedente; gioco a distanza +8,78% rispetto all'anno precedente.

Per quanto concerne il gioco online, inoltre, deve registrarsi anche la crescita del numero di conti gioco attivi: erano 15,9 milioni nel 2021, incrementati in dodici mesi fino ai 17,2 milioni del 2022.

La raccolta su rete fisica e quella a distanza non sono, dunque, tra loro alternative, bensì complementari. L'unitarietà del fenomeno azzardo suggerirebbe un approccio non frammentario al riordino del settore, in particolare per affrontare in modo coordinato e coerente il tema delle conseguenze sulla salute delle persone.

La giurisprudenza amministrativa, nei suoi orientamenti consolidati, già da anni avverte che la diffusione delle conseguenze pregiudizievoli del gioco sulla salute delle persone costituisce, nell'attuale momento storico, un fatto notorio o, comunque, di comune esperienza. In quest'ottica è stata riconosciuta la validità delle principali misure di limitazione della raccolta: la riduzione delle occasioni di gioco, infatti, secondo pronunciamenti del Consiglio di Stato, consente di salvaguardare le "fasce di consumatori psicologicamente più vulnerabili ed immaturi e, quindi, maggiormente esposti alla capacità suggestiva dell'illusione di conseguire, tramite il gioco, vincite e facili guadagni" (vd. tra le altre, Consiglio di Stato, sentenza 11426/2022).

L'orientamento, oramai consolidato, della giurisprudenza amministrativa focalizza, dunque, la massima attenzione sulla tutela della salute pubblica, quale interesse costituzionale da tutelare. In quest'ottica devono essere brevemente posti all'attenzione alcuni interventi normativi.

Innanzitutto, il decreto-legge 13 settembre 2012, n. 158, convertito in Legge 8 novembre 2012, n. 189, che, ormai oltre dieci anni fa, ha aggiornato i livelli essenziali di assistenza (LEA) con riferimento alle prestazioni di prevenzione, cura e riabilitazione rivolte alle persone affette da "ludopatia", prevedendo inoltre una serie di misure di prevenzione e contrasto del disturbo da gioco (comprese disposizioni in tema di pubblicità e avvertimenti).

L'intervento di maggior impatto in tema di pubblicità è stato quello realizzato dal decreto-legge n. 87 del 2018, convertito in Legge 9 agosto 2018, n. 96, con cui è

stato introdotto il divieto assoluto in tema di pubblicità relative a giochi e scommesse.

Merita poi di essere sottolineato il comma 1-bis dell'art. 9 del DL 87/2018, aggiunto in sede di conversione dalla Legge 96/2018, in cui si afferma che “Nelle leggi e negli altri atti normativi nonché negli atti e nelle comunicazioni comunque effettuate su qualunque mezzo, i disturbi correlati a giochi o scommesse con vincite di denaro sono definiti “disturbi da gioco d'azzardo (DGA)””.

Tutto ciò premesso, si presentano le seguenti osservazioni:

1. L'espansione dei giochi d'azzardo, il cui volume è in forte crescita negli ultimi anni sia per il gioco su rete fisica sia per quello a distanza, e le conseguenze dirette sulla salute delle persone rendono necessario un forte impegno sulla prevenzione del disturbo da gioco che concerne entrambe le tipologie di giochi. Si invita a considerare di promuovere una disciplina di riordino unitaria tanto per il gioco a distanza quanto per quello su rete fisica, comunque preceduta da una consultazione ampia degli Enti Locali e delle Regioni, che per prime fronteggiano le conseguenze pregiudizievoli dei disturbi da gioco.
2. La centralità della tutela della salute in ottica di prevenzione e contrasto al disturbo da gioco suggerisce un generale potenziamento delle misure previste nell'attuale Titolo III (articoli 14 e seguenti) dello schema di decreto legislativo in oggetto. In particolare, tra le misure di prevenzione e contrasto al disturbo da gioco che maggiormente potrebbero essere valorizzate vi è quella già attualmente vigente relativa al divieto di pubblicità (legge 9 agosto 2018 n. 96). In coerenza con tali disposizioni si invita a considerare di stralciare l'attuale lettera L) del comma 1 dell'art. 3 dello schema di decreto legislativo in oggetto.
3. In coerenza con il comma 1-bis dell'art. 9 del Decreto Legge 12 luglio 2018, n. 87, come convertito, si invita a sostituire, ovunque ricorra nel testo dello schema di decreto legislativo in oggetto, il termine “ludopatia”, errato dal

punto di vista scientifico, con l'espressione "disturbi da gioco d'azzardo (DGA)".

4. Per la centralità della tutela della salute pubblica nelle attività di monitoraggio dell'andamento delle attività di gioco, dei loro effetti sulla salute dei giocatori e di proposta al Governo di misure ed interventi idonei allo scopo di contrastare lo sviluppo di disturbi da gioco d'azzardo, si invita a considerare di stralciare il riferimento alla presenza dei rappresentanti dei concessionari dalla "Consulta permanente dei giochi pubblici ammessi in Italia" di cui al comma 3 dell'art. 14 dello schema di decreto legislativo in oggetto e si invita a considerare di assegnare al solo Ministero della Salute l'adozione del regolamento che disciplina l'organizzazione e il funzionamento della Consulta. Si suggerisce, inoltre, il mantenimento dell'Osservatorio per il contrasto della diffusione del gioco d'azzardo e il fenomeno della dipendenza grave, non menzionato nello schema di decreto legislativo in oggetto.
5. Con riferimento alla relazione sul settore dei giochi pubblici che, ai sensi del comma 1 dell'art. 23 dello schema di decreto legislativo in oggetto, il Ministro dell'economia e delle finanze trasmette ai Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica entro il 31 dicembre di ogni anno, si suggerisce di considerare l'inserimento della trasmissione di informazioni dettagliate Comune per Comune con riferimento ai "volumi della raccolta".
6. Con riferimento all'Intesa in Conferenza Unificata e, in particolare, alla richiesta di considerare la "compartecipazione regionale sia al canone di concessione dei punti delle reti fisiche del gioco che sul provento del gioco al netto delle vincite erogate e degli aggi", contenuta nel documento della Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome (parte integrante dell'Intesa), si invita a privilegiare l'introduzione di misure che rendano effettiva l'applicazione di limiti alla raccolta omogenei tra i vari territori e adeguati alle conseguenze pregiudizievoli sulla salute delle persone determinati dalla forte crescita della raccolta in questi anni.

Avviso Pubblico è impegnata da oltre dieci anni sul fronte della prevenzione e del contrasto al disturbo da gioco d'azzardo e alle infiltrazioni mafiose nel settore, audita in numerose sedi istituzionali (locali e nazionali) tra cui la Commissione Parlamentare Antimafia¹. Abbiamo avuto modo di sviluppare un notevole know-how in materia, frutto di interlocuzioni con numerosi esperti del settore.

Nell'ottica di promuovere un "gioco pubblico" che in Italia possa essere realmente sostenibile dal tessuto socioeconomico del Paese, avanziamo le seguenti 7 proposte:

1. GERARCHIZZARE LE PRIORITA' STATALI

Gli interessi relativi al gioco d'azzardo sono numerosi e coinvolgono diversi aspetti dell'agire statale. Il governo centrale non dovrebbe considerarli parimenti, ma sarebbe necessaria una loro gerarchizzazione. Nella relazione di fine mandato resa nota dall'Osservatorio per il contrasto alla diffusione del gioco d'azzardo e il fenomeno della dipendenza grave, istituito presso il Ministero della Salute ai sensi del decreto interministeriale del 12 agosto 2019, si propone la seguente gerarchia:

1. la Salute e Coesione Sociale;
2. la Sicurezza pubblica;
3. la Fiscalità;
4. l'attività d'impresa.

Nella stessa direzione conduce, inoltre, il cd. test di proporzionalità fra i vari interessi sviluppato nella giurisprudenza di TAR e CDS: i giudici hanno negli anni confermato le limitazioni alla libertà di iniziativa economica (art. 41 Cost.) in tema di giochi introdotte via via da Comuni e Regioni per tutelare la salute dei cittadini. È a partire da questa scala di priorità che, a nostro parere, la legge di riordino dovrebbe mettere mano al settore dell'azzardo, intervenendo anche sul tema dell'offerta nell'ottica di una sua necessaria razionalizzazione, concentrazione e riduzione.

¹ Audizione del 4 agosto 2021 presso il IV Comitato ("Influenza e controllo criminali sulle attività connesse al gioco nelle sue varie forme) della Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere della XVIII Legislatura.

2. CLASSIFICARE I GIOCHI D'AZZARDO SECONDO UN'INDICE DI PERICOLOSITA' (ADDICTION)

Secondo diversi studi internazionali esistono fattori di rischio che determinano la “pericolosità” di un gioco d'azzardo in termini di addiction (ovvero di dipendenza):

- frequenza di vincita;
- presenza di quasi vincita;
- frequenza delle giocate;
- disponibilità e facilità di accesso;
- continuità del gioco d'azzardo
- giocate multiple e contemporanee
- Tempo di riscossione delle vincite
- Libertà di puntata
- Jackpot cumulativo
- Presenza di effetti sonori e luminosi

Le varie tipologie di azzardo hanno parametri differenti per ognuna di queste 10 caratteristiche. Il Ministero della Salute potrebbe classificare le varie tipologie di gioco d'azzardo attualmente commercializzate secondo fattori di rischio.

3. INFILTRAZIONI CRIMINALI: AGIRE SULLE FRAGILITA' DELLA RETE LEGALE (FISICA E ONLINE)

L'estensione della rete di vendita del gioco d'azzardo (si vedano alcuni dati al punto 4) è **la prima fragilità del comparto legale**, regolarmente aggredito da tutte le mafie italiane. Diverse tipologie di gioco inoltre – sia su rete fisica e online – rappresentano fonte di profitto costante per le organizzazioni criminali. **La congiunzione tra ambito illegale e settore del gioco legale** – parimenti di interesse delle organizzazioni mafiose – passa attraverso una serie di attività che si

collocano “nel mezzo”. Le indagini svolte dalla DIA hanno evidenziato infatti «la capacità delle organizzazioni criminali di lucrare sulle attività indirette e collaterali al settore», come i prestiti a usura, ma anche «l'imposizione di lavoratori e fornitori di beni e servizi e gli investimenti nelle strutture alberghiere e in locali di intrattenimento».

Tutto questo fa da ponte verso la seconda direttrice, quella delle infiltrazioni delle mafie nel gioco legale. Le modalità sono numerose. Non è raro poi il ricorso a soggetti al vertice di gruppi imprenditoriali nel settore dei giochi che non risultano essere organici alle organizzazioni mafiose, ma le indirizzano nelle scelte strategiche: si tratta di «necessarie figure di raccordo, dotate di un elevatissimo *know-how* professionale e degli opportuni contatti transnazionali, spesso in grado di stabilire sinergie, di volta in volta, con esponenti delle più importanti *famiglie* siciliane, calabresi, pugliesi, lucane e campane, per mettere in campo proficue strategie d'azione»².

L'obiettivo delle organizzazioni criminali che si infiltrano nel settore dei giochi non è solo il ricavo di ingenti **profitti** ma anche – come precedentemente ricordato – il **riciclaggio** dei capitali illeciti. In tema di gioco online, a fronte di circa 400 siti legali - con regolare concessione statale - nel solo 2019 ne sono stati bloccati 1.037 illegali (con oltre 144 milioni di tentativi di accesso). Se prendiamo in considerazione il periodo 2013- 2019 i siti irregolari inibiti sono stati circa 4.749.

Alcune tipologie di gioco legali (es. Betting Exchange) che non portano introiti significativi per l'Erario si prestano in modo molto semplice all'utilizzo della criminalità organizzata a fine di riciclo del denaro sporco. Al fine di proteggere il gioco legale dalle infiltrazioni mafiose è necessario agire sull'area dell'illecito, note anche all'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, che le riassume di seguito:

² Relazione sull'attività svolta e i risultati conseguiti nel secondo semestre 2019 dalla Direzione Investigativa Antimafia, p.787

- il gioco fisico/gioco a distanza mediante i cosiddetti “totem”;
- il gioco a distanza effettuato mediante i CTD (Centri Trasmissione Dati) o i PDR (Punti di Ricarica);
- l’alterazione degli apparecchi da intrattenimento con vincita in denaro (AWP e VLT);
- offerta di gioco illegale su siti web privi delle autorizzazioni previste.

Per farlo, secondo Avviso Pubblico, è necessario portare il tema gioco d’azzardo – interessi mafiosi anche di fronte alle istituzioni europee. È acclarato come diversi Paesi dell’UE – come Austria, Romania e Malta – siano stati nel recente passato utilizzati come sede di società che offrono servizi di gioco per gli incentivi offerti dal sistema locale in termini di vantaggi fiscali e per la facilità di accesso al mercato dei giochi e per la disponibilità di servizi bancari e finanziari.

4. RAZIONALIZZARE E RIDURRE L’OFFERTA

I punti 2 e 3 sono propedeutici alla quarta proposta. A partire dalla classificazione secondo indice di pericolosità e alla messa in evidenza delle fragilità di diverse tipologie di gioco relativamente ai tentativi di infiltrazione mafiosa, si dovrebbe razionalizzare e ridurre l’offerta dei giochi su rete fisica. Il presupposto è semplice: maggiore pericolosità della tipologia d’azzardo, minore diffusione della stessa sul territorio, minore offerta, più facilità nei controlli, maggior tutela del comparto legale. Non va inoltre dimenticato che l’intero comparto del gioco d’azzardo in Italia vive da anni su proroghe e deroghe delle concessioni in essere. Obiettivo dichiarato della legge di riordino (art.13 della delega fiscale al Governo) è contrastare la dipendenza da gioco d’azzardo, conosciuta come DGA (Disturbo da Gioco d’Azzardo). Tassello fondamentale di questo contrasto è una decisa riduzione dell’offerta di gioco su rete fisica oggi disponibile sui territori.

Il volume economico del gioco d’azzardo in Italia risulta essere il primo in Europa e, se parametrato agli stipendi medi italiani, risulta primo al mondo per spesa in azzardo.

5. NON DISPERDERE IL KNOW-HOW DEGLI ENTI LOCALI

In assenza di un intervento statale, nell'ultimo decennio TAR e Consiglio di Stato hanno riconosciuto, in molteplici pronunce, non solo la legittimazione di Enti Locali e Regioni a definire limitazioni delle attività di gioco, ma l'esistenza, in capo a questi, di un vero e proprio obbligo di intervento sul tema, con due focus in particolare:

- la tutela della salute (materia concorrente ex art. 117 Cost.), che a detta di TAR e CDS rischia di essere gravemente compromessa per i cittadini che siano giocatori e quindi clienti delle sale gioco,
- il principio di precauzione (ex art. 191 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea-TFUE).

-

Questo “patrimonio” di esperienze accumulato sui territori, ampiamente vagliato e in massima parte avallato dalla giurisprudenza amministrativa, non può che costituire oggi il punto di partenza dell'approccio di riforma del gioco, anche tenendo conto delle esigenze territoriali. Il coinvolgimento delle Regioni e degli Enti Locali è, quindi, anche per questo motivo imprescindibile.

6. INVESTIRE NELL'EMERSIONE DELLA DIPENDENZA DA GIOCO D'AZZARDO

Secondo le stime prodotte da almeno un decennio dal Ministero della Salute e dall'Istituto Superiore di Sanità, per ogni persona presa in carico dai Servizi sanitari per curare il Disturbo da Gioco d'Azzardo, ve ne sono 20/30 che non accedono ai Livelli Essenziali di Assistenza (LEA). La piaga della dipendenza è un fenomeno poco conosciuto e sottovalutato da buona parte dell'opinione pubblica nazionale.

È assolutamente necessario:

- a) investire in una capillare campagna di informazione nazionale sui rischi e pericoli dell'abuso da gioco d'azzardo.
- b) aumentare lo stanziamento dell'attuale fondo GAP destinato alle Regioni per

- promuovere attività di prevenzione e contrasto alla dipendenza da gioco d'azzardo
- c) potenziare i Servizi per le Dipendenze. In base alla mappatura dell'Istituto Superiore di Sanità ([disponibile qui](#)), i centri in grado di offrire prestazioni in tal senso sul territorio nazionale sarebbero poco più di 200 e diverse province risulterebbero “scoperte”.

7. L'ACCESSO DEI COMUNI AI DATI SUL CONSUMO D'AZZARDO

La conoscenza dei dati territoriali sul gioco d'azzardo ha motivato Regioni, Comuni e le Associazioni a intervenire con regolamenti e iniziative volte a diffondere tra i cittadini la consapevolezza dei rischi del gioco d'azzardo e a limitarne l'offerta, con la conseguente riduzione del gioco da parte dei giocatori riscontrata dalle ricerche e dalle testimonianze.

I Sindaci e i Consigli Comunali hanno precise responsabilità per la salute dei cittadini e lo sviluppo dei territori, regolate dal Testo Unico delle Leggi sull'ordinamento degli Enti locali n.267 del 18 agosto 2000 e relativi aggiornamenti, 2022, e che l'esercizio del potere di pianificazione dei Comuni non può essere inteso solo come un coordinamento delle potenzialità edificatorie connesse al diritto di proprietà, ma deve essere ricostruito come intervento degli enti esponenziali sul proprio territorio, in funzione dello sviluppo complessivo ed armonico del medesimo, che tenga conto sia delle potenzialità edificatorie dei suoli, sia di valori ambientali e paesaggistici, sia di esigenze di tutela della salute e quindi della vita salubre degli abitanti.

L'Agenzia Dogane e Monopoli a partire dall'anno 2020 nel Libro Blu pubblica solo dati aggregati del gioco d'azzardo per effetto dell'applicazione dell'art. 1, c. 728 della legge 27.12.2019 n. 160 che non permette la divulgazione dei dati relativi all'azzardo. Sul sito di ADM, tramite percorsi particolari e software specifici, si possono trovare alcuni dati, salvo trovarsi di fronte alla scrittura: i dati presenti sul sito non possono essere utilizzati senza Autorizzazione dell'Agenzia Dogane e Monopoli, al punto da poter essere perseguiti a termini di legge.

I Comuni possono richiedere all’Agenzia l’accesso all’applicativo S.M.A.R.T. dove si possono trovare alcuni dati di gioco. Anche in questo caso le informazioni esposte su SMART sono da considerarsi riservate e confidenziali. Il loro utilizzo è consentito esclusivamente per i fini della consultazione e ne è vietata la diffusione in qualunque modo eseguita, salvo che ne sia data espressa autorizzazione da ADM. Qualsiasi utilizzo non autorizzato espone il responsabile alle relative conseguenze civili e penali. Nei fatti dunque Regioni, Comuni, Associazioni e cittadini non hanno più né il libero accesso ai dati del gioco né la possibilità di utilizzarli a fini istituzionali, di formazione, sensibilizzazione e informazione. Al fine di poter esercitare i propri diritti e doveri istituzionali e costituzionali.

È necessario che i dati relativi al gioco d’azzardo vengano resi disponibili senza alcun vincolo sul sito dell’ADM, sia per il gioco fisico che per il gioco online, che siano resi disponibili i dati per singolo gioco per singolo comune così da poter avere un quadro preciso per tutti i territori. Si ritiene inoltre utile la pubblicazione entro i primi mesi dell’anno successivo a quello di riferimento del resoconto annuale.