



CORTE DEI CONTI

SEZIONE CENTRALE DI CONTROLLO  
SULLA GESTIONE DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO

## IL FONDO PER IL GIOCO D'AZZARDO PATOLOGICO

Deliberazione 30 dicembre 2021, n.23/2021/G



CORTE DEI CONTI





**CORTE DEI CONTI**

---

**SEZIONE CENTRALE DI CONTROLLO  
SULLA GESTIONE DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO**

# **IL FONDO PER IL GIOCO D'AZZARDO PATOLOGICO**

**Relatore  
Pres. Carlo Chiappinelli**

Ha collaborato alla stesura della presente indagine il dott. Giuseppe A. Padula

## SOMMARIO

	Pag.
Deliberazione .....	5
* * *	
Relazione .....	11
Sintesi .....	13
CAPITOLO I .....	19
1. Premessa e finalità dell'indagine .....	19
2. Riferimenti normativi in tema di contrasto al gioco d'azzardo patologico (GAP) .....	23
3. Contesto generale del gioco d'azzardo alla luce dell'interpretazione giurisprudenziale delle Istituzioni europee e delle Istituzioni nazionali .....	28
CAPITOLO II .....	41
1. Le statistiche sul consumo di gioco d'azzardo condotte dall'Istituto di fisiologia clinica del Centro nazionale delle ricerche.....	41
2. Le statistiche dell'Istituto Superiore di sanità.....	46
CAPITOLO III - .....	51
1. Il Fondo per il gioco d'azzardo patologico: aspetti finanziari e gestionali .....	51
2. Le iniziative di alcune Regioni: uno sguardo d'insieme .....	61
CAPITOLO IV .....	73
1. Mercato dei giochi: quadro dei flussi finanziari e disciplina fiscale.....	73
2. L'attuale contesto delle concessioni nella gestione dei giochi .....	81
3. Il sistema dei controlli .....	91
CAPITOLO V .....	95
1. I risultati finanziari nel 2019 e nel 2020: uno sguardo alle entrate del bilancio dello Stato derivanti dal comparto dei giochi.....	95
CAPITOLO VI .....	103
1. Conclusioni dell'istruttoria .....	103
2. Esiti del contraddittorio .....	108
3. Raccomandazioni .....	110

\* \* \*

## INDICE DELLE TAVOLE

Tavola 1 - Prevalenza degli studenti fra i 15 e i 19 anni che hanno giocato d'azzardo almeno una volta nei 12 mesi -dettaglio regionale (anni 2008-2017) .....	42
--	----

Tavola 2 - Percentuale degli studenti (15-19 anni) con profilo di gioco problematico – dettaglio regionale (anni 2008-2017) .....	43
Tavola 3 - Percentuale degli studenti (15-19 anni) con profilo di gioco a rischio – dettaglio regionale (anni 2008-2017) .....	44
Tavola 4 - Ripartizione regionale del fondo per il gioco d’azzardo patologico – annualità 2018-2019 .....	53
Tavola 5 - Ministero della salute – dati contabili riferiti al capitolo di bilancio 4386 – Fondo per il gioco d’azzardo patologico (esercizi 2016-2020) .....	54
Tavola 6 - Volumi di gioco fisico distinti per Regioni (anni 2017-2019) .....	76
Tavola 7 - Volumi di gioco a distanza (anni 2017-2019).....	77
Tavola 8 - Volumi di gioco totali (anni 2017-2019) .....	77
Tavola 9 - Quadro impositivo 2019 per tipologia di gioco .....	80
Tavola 10 - Flussi finanziari a favore dell’erario (anni 2015-2019) .....	80
Tavola 11 - Riepilogo nazionale del numero di esercizi controllati (anni 2015-2019) ....	93
Tavola 12 - Entrate tributarie e extratributarie (anni 2014-2020) .....	96
Tavola 13 - Entrate tributarie (anni 2014-2020) .....	97
Tavola 14 -Entrate extratributarie (anni 2014-2020).....	97
Tavola 15 - Incassi totali del comparto giochi derivanti dalla gestione di tesoreria dello Stato 2019-2020 .....	100

## INDICE DEI GRAFICI

Grafico 1 – Distribuzione percentuale degli studenti con profilo a rischio o problematico in base al test SOGS-RA*, tra coloro che hanno giocato d’azzardo nell’ultimo anno (anni 2008-2017) .....	43
Grafico 2 – Entrate totali relative ai giochi – andamento dei versamenti totali 2014 -2020 .....	98

## **DELIBERAZIONE**







## CORTE DEI CONTI

### SEZIONE CENTRALE DI CONTROLLO SULLA GESTIONE DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO

Collegi Congiunti  
Adunanza del 3 dicembre 2021 e  
Camera di consiglio del 3 dicembre 2021

Presieduta dal Presidente Carlo CHIAPPINELLI

Composta dai magistrati:

**Presidente della Sezione:** Carlo CHIAPPINELLI

**Consiglieri:** Domenico PECCERILLO, Carmela MIRABELLA, Paola COSA, Giancarlo Antonio DI LECCE, Carlo PICUNO, Michele SCARPA, Gerardo DE MARCO, Paolo ROMANO, Mario GUARANY, Giampiero PIZZICONI.

**Referendari:** Khelena NIKIFARAVA, Andrea GIORDANO, Daniela ALBERGHINI.

\* \* \*

Visto l'art. 100, comma 2, Cost.;

vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20 e, in particolare, l'art. 3, comma 4, ai sensi del quale la Corte dei conti svolge il controllo sulla gestione delle amministrazioni pubbliche verificando la corrispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi stabiliti dalla legge e valutando comparativamente costi, modi e tempi dello svolgimento dell'azione amministrativa;

vista la deliberazione della Sezione in data 24 gennaio 2018, n. 1/2018/G con la quale è stato approvato il programma di controllo sulla gestione per l'anno 2018 e per il triennio 2018-2020, come rimodulato dalla successiva programmazione di cui alla deliberazione in data 15 maggio 2020, n. 4/2020/G;

vista la relazione, presentata dal Presidente Carlo Chiappinelli, che illustra gli esiti dell'indagine avente ad oggetto "Il Fondo per il gioco d'azzardo patologico";

visto l'art. 85, del d.l. 17 marzo 2020 n. 18 e, in particolare, il comma 8-bis (convertito dalla legge n. 27/2020), così come modificato dall'art. 26-ter del d.l. 104/2020 (convertito dalla legge n. 126/2020) recante "Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19";

visto il decreto presidenziale 18 maggio 2020, n. 153, recante "Regole tecniche e operative in materia di svolgimento delle camere di consiglio e delle adunanze in videoconferenza e firma digitale dei provvedimenti dei magistrati nelle funzioni di controllo della Corte dei conti";

viste le “Indicazioni operative per lo svolgimento di adunanze, camere di consiglio e riunioni – ottobre 2020” adottate, in data 1° ottobre 2020 con prot. 2597/2020, dal Presidente della Sezione;

visto il decreto presidenziale 27 ottobre 2020 n. 287 “Regole tecniche e operative in materia di svolgimento in videoconferenza delle udienze del giudice nei giudici innanzi alla Corte dei conti, delle Camere di consiglio e delle adunanze, nonché delle audizioni mediante collegamento da remoto del pubblico ministero”;

visti i decreti n. 2/2020 e n. 3/2020 del Presidente della Sezione con cui i Magistrati assegnati alla Sezione medesima sono stati ripartiti tra i diversi collegi;

vista l’ordinanza n. 20/2021 prot. n. 3214 del 26 novembre 2021, con la quale il Presidente della Sezione ha convocato i Collegi congiunti per l’adunanza del 3 dicembre 2021, al fine della pronuncia sulla gestione in argomento;

vista la nota di convocazione n. 3219 del 26 novembre 2021, in attuazione della succitata ordinanza presidenziale n. 20/2021, con la quale il Servizio di segreteria per le adunanze ha dato avviso che la Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato è stata convocata in adunanza per il giorno 3 dicembre 2021, trasmettendo la suddetta nota ai seguenti uffici:

- Presidenza del Consiglio dei Ministri - Ufficio del Segretario generale;
- Ministero della salute - Direzione generale della prevenzione sanitaria
- Ministero dell’economia e delle finanze, Ufficio di Gabinetto del Ministro; Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato e Ispettorato Generale del Bilancio - I.G.B. – Ufficio VI
- Agenzia delle dogane e dei monopoli - Direzione giochi;
- Conferenza delle Regioni e delle province autonome;

visti i documenti tutti dell’istruttoria;

vista la memoria n. 1 del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, acquisita al protocollo della Sezione al n. 3284 del 2 dicembre 2021;

udito il relatore, Presidente Carlo Chiappinelli;

uditi, in rappresentanza delle Amministrazioni:

- Per il Ministero della salute - Direzione generale della prevenzione sanitaria: Dott.ssa Liliana La Sala, direttore dell’ufficio VI della Direzione generale prevenzione;
- Per l’Agenzia delle dogane e dei monopoli - Direzione giochi: Prof. Marcello Minenna, Direttore Generale dell’Agenzia, Avv. Raffaele Capuano, Responsabile dell’Ufficio del Direttore e Dott. Walter Spinapolice, Responsabile dell’Ufficio Accertamento;
- Per la Conferenza delle Regioni e delle province autonome: Dott.ssa Kyriakoula Petropulacos, Coordinatrice tecnica della Commissione Salute della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome e Dott.ssa Angela Bravi, Coordinatrice tecnica dell’Area Dipendenze della Commissione Salute;

## DELIBERA

di approvare, con le indicazioni formulate in sede di Camera di consiglio, la relazione avente a oggetto “Il Fondo per il gioco d’azzardo patologico”.

La presente deliberazione e l’unita relazione saranno inviate, a cura della Segreteria della Sezione, alla Presidenza del Senato della Repubblica e alla Presidenza della Camera dei deputati, alla Presidenza della Commissione Bilancio del Senato della Repubblica, alla Presidenza della Commissione Bilancio della Camera dei deputati nonché alle seguenti amministrazioni:

- Presidenza del Consiglio dei ministri-Segretariato generale;
- Ministero della salute - Direzione generale della prevenzione sanitaria;
- Ministero dell'economia e delle finanze-Ufficio di Gabinetto del Ministro, Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, Ispettorato Generale del Bilancio - I.G.B. - Ufficio VI;
- Agenzia delle dogane e dei monopoli - Direzione giochi
- Conferenza delle Regioni e delle province autonome.

Le amministrazioni interessate comunicheranno alla Corte e al Parlamento, entro sei mesi dalla data di ricevimento della presente relazione, le misure consequenziali adottate ai sensi dell'art. 3, c. 6, l. 14 gennaio 1994, n. 20, come modificato dall'art. 1, c. 172, l. 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006).

Le medesime, ove ritengono di non ottemperare ai rilievi formulati, adotteranno, entro trenta giorni dalla ricezione della presente relazione, l'eventuale provvedimento motivato previsto dall'art. 3, c. 64, l. 24 dicembre 2007, n. 244.

La presente deliberazione è soggetta a obbligo di pubblicazione, ai sensi dell'art. 31 d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33 (concernente il "Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni").

L'unita relazione è inviata, altresì, alle Sezioni Riunite in sede di controllo.

Il Presidente relatore  
Carlo Chiappinelli  
f.to digitalmente

Depositata in segreteria il 30 dicembre 2021

Il dirigente  
Antonio Fabio Gioia  
f.to digitalmente



## **RELAZIONE**



## SINTESI

Nel complesso sistema delle dipendenze, che la casistica più tradizionale e il lessico comune portano a ricondurre all'abuso, da parte di soggetti, per lo più vulnerabili, di sostanze stupefacenti o di bevande alcoliche, quella connessa alla pratica dei giochi d'azzardo si è manifestata solo di recente, raggiungendo un livello di espansione e di allarme sociale, ancor prima che sanitario, tale da indurre il Legislatore nazionale in primis, e poi, quello regionale, ad approntare un'azione coordinata di interventi normativi, di natura preventiva e a contenuto finanziario, diretti a contrastare gli effetti espansivi di un fenomeno, quello appunto della ludopatia o disturbo da gioco d'azzardo (come locuzione preferita dal Legislatore introdotta dal DL n. 87 del 2018).

La tematica - analizzata in questa sede, soprattutto, nei profili finanziari e gestionali di interesse della Sezione, investe questioni non marginali di legalità, di tenuta ordinamentale e di bilanciamento di plurime posizioni soggettive, che vanno a comporre un articolato scenario e di cui, sia pure in sintesi, si è ritenuto, per logica coerenza, dare evidenza.

Il punto di partenza dell'analisi si rinviene nella graduale evoluzione normativa di settore, interessata anche da pronunce delle Corti superiori, che hanno contribuito a delinearne gli aspetti fondamentali da considerare in parallelo agli aspetti di natura statistico-quantitativa che danno conto della portata sociale e sanitaria del fenomeno.

Gli aspetti fiscali riguardanti la dimensione finanziaria relativamente alle entrate derivanti dal settore del *gaming* e l'iter procedimentale e attuativo che ha dato seguito al dettato normativo istitutivo del fondo appositamente finalizzato (la cui gestione finanziaria e contabile è attribuita al Ministero della salute) e che ha portato all'erogazione delle risorse finanziarie ivi allocate, hanno rappresentato, in ragione della centralità dell'argomento, ulteriore oggetto di studio e approfondimento.

Si è potuto constatare, così, che in relazione al graduale aumento, registrato nel corso degli ultimi anni, del numero dei soggetti che si sono dedicati alle plurime attività del gioco d'azzardo e al contestuale fenomeno emergente del gioco clandestino, quindi illegale, il Legislatore nazionale ha ravvisato un potenziale e specifico rischio sociale.

È stato, pertanto, emanato nel 2012 un primo intervento organico in materia,

rappresentato dal DL n. 158 del 2012, pur senza individuare una soglia specifica d'allarme, ad esempio, in termini di spesa o di tempo trascorso a giocare, superata la quale si potesse qualificare di natura patologica l'attività del giocatore. La qualificazione di soggetto a rischio o di soggetto problematico, così come l'esclusione del rischio di ludopatia in capo ai giocatori, è demandata, infatti, all'analisi medico scientifica in modo autonomo (pur nel rispetto dei protocolli sanitari previsti per le dipendenze); di conseguenza le statistiche, nelle rilevazioni dei dati di contesto, pur parziali, possono fornire non uniformi risultati.

Contestualmente, nell'articolato assetto normativo, teso a incentivare il mercato legale dei giochi (*melius*, a scoraggiare il giocatore intenzionato a ricorrere al mercato illegale dei giochi) si è inteso promuovere un livello di assistenza, cura e protezione sanitaria, in linea con il dettame costituzionale, a favore della comunità, che includesse una patologia ormai riconosciuta ed entrata a far parte della scienza medico-sanitaria. Di conseguenza, si è assistito, nel recente trascorso normativo, ad un processo di ripensamento e bilanciamento dei differenti effetti di natura consequenziale, ad esempio, di quelli connessi a potenziali risparmi sul versante della spesa sanitaria, determinati da minori costi sociali che una più limitata presenza di soggetti affetti da tale patologia sul territorio potrebbe comportare, così come di quelli che sarebbero potuti direttamente derivare dall'utilizzo di risorse specificatamente destinate a realizzare un approccio preventivo al problema, attraverso l'implementazione di un sistema articolato di monitoraggio dei soggetti interessati dalla patologia, da attuarsi mediante la realizzazione di una piattaforma informatica appositamente sviluppata. Questa, pur finanziata, risulta ancora non attuata. Infatti, il Sistema Informativo Nazionale delle Dipendenze (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. In effetti, il problema delle difficoltà di rilevazione dei dati epidemiologici validi per il corretto dimensionamento del fenomeno è noto da tempo e allo stato attuale non si ha un quadro reale dell'entità dei malati in cura presso le strutture ambulatoriali, quanti presso le strutture residenziali, quanti presso le strutture semiresidenziali, fin dai tempi di prima



attivazione dei vari Servizi per le Dipendenze, istituiti presso le varie ASL, che possono meglio far conoscere le azioni effettivamente poste in essere dalle Regioni, l'entità e la qualità del fenomeno, e far progettare le ulteriori misure di contrasto.

In questo scenario, le cui coordinate di sistema sono state sinteticamente descritte nella presente indagine, il focus si incentra sulla gestione del Fondo per il gioco d'azzardo patologico, istituito dall'articolo 1, comma 946, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», presso il Ministero della salute, e finalizzato a contrastare gli effetti patologici derivanti dalle attività di gioco compulsivo. Si tratta di uno strumento di rilevanza giuridica e finanziaria, individuato dal decisore pubblico, su cui far leva per l'attuazione degli interventi a livello regionale (in quanto delle relative risorse finanziarie sono beneficiari gli stessi enti regionali), per incidere su un fenomeno che si prospettava (e si prospetta) denso di complessità.

La sua gestione non è stata esente da incertezze attuative, a partire dalla stessa parziale implementazione delle disposizioni in materia di riparto tra le Regioni che prevedevano il criterio base afferente al numero delle persone affette da disturbo da gioco d'azzardo censite dai Servizi per le Dipendenze (il cui dato, come detto, non è ancora utilizzabile); si è fatto, invece, ricorso a quello "per quote di accesso", in analogia al criterio previsto per la ripartizione delle risorse del Fondo Sanitario Nazionale, cioè sulla base della dato relativo alla popolazione residente.

Difficoltà procedurali sono emerse, inizialmente, anche in merito alla procedura di valutazione dei Piani regionali di contrasto alla ludopatia che i decreti attuativi del 2016 e del 2017, quali atti di natura regolamentare previsti dalla norma primaria, prevedevano per l'erogazione delle risorse, e che, dovendo presentarsi di contenuto coerente con quanto inserito nel Piano di azione nazionale (predisposto dall'Osservatorio nazionale per il contrasto del gioco d'azzardo), necessitavano di una specifica analisi. Ciò ha comportato, alla luce di una sentenza del Tar<sup>1</sup>, una nuova fase

---

<sup>1</sup> La questione sollevata in sede di giurisdizione amministrativa, infatti, si era conclusa stabilendo che i Piani dovessero essere approvati previa valutazione complessiva e per intero degli stessi, e non su di uno schema di sintesi elaborato dal Ministero. Il Tar Lazio, dando accoglimento all'istanza, ha riconosciuto il "... rilevante *vulnus procedimentale* il quale, elidendo l'efficacia della fase consultiva, comunica la propria illegittimità all'intero seguito procedimentale di approvazione dei Piani di attività, di erogazione delle risorse e di successiva attribuzione delle stesse ai soggetti eventualmente indicati nei medesimi Piani."

consultiva, con la valutazione integrale dei Piani da parte dell'Osservatorio, previa condivisione di una nuova metodologia che, tenendo conto della precedente, ha successivamente incluso anche nuovi parametri di riferimento.

Sul piano realizzativo, l'erogazione delle risorse è avvenuta, nel corso del periodo 2016-2020, principalmente in conto residui, per un totale di circa 143,5 milioni a favore delle Regioni. In questo lasso di tempo considerato le risorse sono state assegnate alle Regioni sulla base della ripartizione operata da tre decreti ministeriali del 2016, del 2017 e del 2018. In particolare, con riferimento alle risorse per le annualità 2018 e 2019, per le quali è stato emanato il dm 26 ottobre 2018 di riparto, e anche a seguito della ricostituzione, a fine 2019, dell'Osservatorio per il contrasto della diffusione del gioco d'azzardo patologico, tenuta al rilascio dei pareri sulla programmazione regionale, solo nel 2020 si è proceduto, al fine della erogazione dei fondi per l'anno 2018, alla valutazione e alle approvazioni delle programmazioni regionali 2018-2019. Per quanto attiene, invece, alle risorse 2019, ai sensi dell'art. 2, comma 4, del dm del 26 ottobre 2018, le Regioni avrebbero dovuto trasmettere al Ministero entro fine marzo 2020 una relazione tecnico finanziaria, a cura dei referenti scientifici dei Piani regionali, sullo stato di attuazione delle attività previste nei medesimi Piani. Ma la mancata implementazione delle attività regionali previste dall'art. 2 (tenuto conto, comunque, che ancora non erano stati elaborati gli indicatori per la valutazione delle suddette relazioni) e le difficoltà sorte a causa del perdurare della pandemia, hanno portato a posticipare il termine previsto per l'effettivo pagamento e a richiedere due proroghe ulteriori. Di conseguenza si è potuto erogare, solo ad aprile 2020, le quote spettanti 2018 attraverso un disaccantonamento della cassa 2019 e ad erogare solo alla Regione Friuli (l'unica Regione in grado di anticipare il finanziamento atteso e di sviluppare parte delle attività previste) la quota 2019 (circa 1 milione), essendo slittato, come data ultima aggiornata, al 15 settembre 2021 (per effetto del dm 5 agosto 2021), il termine ultimo per l'erogazione delle risorse del fondo 2019 alle altre Regioni. Per l'esercizio 2020, anche in considerazione delle difficoltà e delle urgenze che il Ministero ha dovuto affrontare durante la crisi sanitaria causata dall'insorgenza della pandemia, è stata fatta valere, nelle more dell'approvazione del decreto ministeriale di ripartizione 2020, la medesima allocazione disposta per il 2019 (a sua volta avvenuta secondo le

modalità fissate dal dm emanato nel 2018, a cui si è fatto rinvio), con l'effetto di autorizzare le amministrazioni regionali ad assumere i necessari provvedimenti sia sul piano contabile, tramite, ad esempio la previsione dei relativi stanziamenti in bilancio ovvero disponendo i relativi atti di impegno, sia sul piano programmatico attraverso l'individuazione delle iniziative da finanziarie e l'assegnazione delle risorse ai soggetti (individuati, in molti casi, tra quelli che per lo più operano nel contesto della sanità regionale).

Nella pluralità dei casi le risorse trasferite sono state indirizzate per le medesime finalità di spesa, per finanziare, cioè, tipologie differenziate di azioni dirette alla realizzazione di *survey* regionali sui dati di contesto regionale (sia in relazione ai *trend* che alla valutazione di impatto di tali attività); a campagne di comunicazione e informazione orientate al marketing sociale in una ottica di *health equity*; ad attività di natura informativa sulla rete dei servizi di cura, di ascolto e orientamento, di consulenza.

Meritorie si presentano, in questa direzione, le iniziative atte a promuovere le azioni di prevenzione attraverso il coinvolgimento e la collaborazione delle istituzioni scolastiche, così come quelle dirette alla costituzione di un Osservatorio on line per le dipendenze da gioco.

In tale contesto, appare tuttavia, verosimile che il buon esito di tali azioni, in connessione con le esternalità positive ad essa associate, dipenderà dalle strette sinergie che gli attori locali, tra essi i Comuni, le ASL, le istituzioni scolastiche e gli enti del Terzo settore, sapranno garantire per rendere concreta la possibilità di attuare un efficace ed efficiente servizio di sorveglianza e prevenzione, anche in questo particolare e attuale ambito sanitario.

Appare, inoltre, opportuno osservare, con più specifico riferimento alle amministrazioni centrali, la necessità di proseguire tempestivamente nella definizione della piattaforma informatica funzionale ad una stessa migliore programmazione degli interventi e ad individuare gli indicatori di contesto per la valutazione uniforme delle azioni previste nella programmazione regionale. In tali logiche vanno ulteriormente valorizzati i momenti della concertazione tra Stato e Regioni. La stessa compresenza di titoli competenziali diversi rende ancor più necessaria una fattiva e

leale collaborazione tra diversi livelli di governo e di amministrazione.

Nell'ambito delle misure idonee ad arginare il fenomeno, funzionali a tale scopo appaiono anche le norme che disciplinano le misure regolative previste in relazione alle distanze minime dei luoghi e delle aree dove sono previsti gli insediamenti degli esercizi commerciali nei quali si svolgono le attività di gioco, rispetto ai luoghi definiti "sensibili" (quali scuole, luoghi di culto, impianti sportivi). Questo, perché è stato inteso correlare il posizionamento di tali strutture con i possibili rischi di dipendenza da gioco derivante da una offerta capillarmente, forse troppo, presente sul territorio non dovendosi trascurare quel distanziamento virtuale che pure, nel ricorso alle scommesse previsto con modalità elettroniche appare costituire un dato sempre meno secondario.

# CAPITOLO I

*Sommario:* 1. Premessa e finalità dell'indagine – 2. Riferimenti normativi in tema di contrasto al gioco d'azzardo patologico (GAP) – 3. Contesto generale del gioco d'azzardo alla luce dell'interpretazione giurisprudenziale delle Istituzioni europee e delle Istituzioni nazionali

## 1. Premessa e finalità dell'Indagine

L'indagine sul "Fondo per il contrasto al gioco d'azzardo patologico" trova ispirazione dall'osservazione delle questioni e delle problematiche di varia natura connesse alla pratica del gioco d'azzardo. Esse, ancor di più, appaiono oggi di sicuro interesse, in quanto ineriscono a profili e contenuti di rilevanza sia sociologica, medica e sanitaria, ma anche giuridica e finanziaria. Attraverso la disamina degli aspetti relativi alla gestione del Fondo per il contrasto al gioco d'azzardo patologico (istituito dall'articolo 1, comma 946, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato"), costituito presso il Ministero della salute e finalizzato a contrastare gli effetti "patologici" derivanti dalle attività di gioco compulsivo, la Sezione intende approfondire tale rilevante tematica nei profili finanziari e gestionali. In questo approccio non può peraltro non delinearsi un quadro conoscitivo che può presentarsi ancor più allargato, coinvolgendo contenuti anche sociosanitari. Restano sullo sfondo, inoltre, le questioni che richiamano le attività, la disciplina e la regolamentazione, messe in atto dallo Stato quali misure intraprese a regolare le attività lecite di gioco, con un focus particolare sugli aspetti contabili e di bilancio per le connesse entrate fiscali<sup>2</sup> derivanti dalle pratiche di gioco

---

<sup>2</sup> In questa logica ed in conformità alla complessiva programmazione della Sezione si osserva che l'esercizio del gioco pubblico con vincite in denaro, allo scopo di affermare il gioco legale su quello illegale, si basa su un modello che, da un lato, prevede una riserva a favore dello Stato in materia di giochi e scommesse e, dall'altro, una concessione di servizio a soggetto privato prescelto sulla base di selezioni ad evidenza pubblica. La collaborazione con i soggetti privati consente il trasferimento del rischio economico connesso all'organizzazione e gestione della raccolta del gioco al concessionario. L'indagine ha inteso anche verificare le procedure seguite per l'affidamento ed il rinnovo delle concessioni al fine di valutarne la regolarità, la trasparenza e l'idoneità; un ulteriore approfondimento riguarda gli aspetti relativi ai costi e ai benefici dei giochi in concessione, anche alla luce delle novità normative introdotte con la l. n. 160/2019 e la l. n. 157/2019 (di conversione del DL n. 124 del 2019, riguardante "Disposizioni urgenti in materia fiscale e per esigenze indifferibili"). Si segnalano le

lecito.

Al riguardo, sulla distinzione tra gioco lecito e illecito, può osservarsi che la disciplina di riferimento è piuttosto risalente nel tempo, ritrovandosi all'art. 1 del d.lgs. 14 aprile 1948 n. 496, che stabilisce 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, siano riservati allo Stato. Inoltre, la disciplina è integrata da altre disposizioni secondo cui l'affidamento della gestione ad uno o più concessionari (disposto dall'art. 88 del T.U.L.P.S.) è prevista a favore di soggetti, che risultino in possesso della licenza e che abbiano presentato la relativa segnalazione certificata di inizio attività, come previsto dalla legge sul procedimento amministrativo (legge n. 241 del 1990) all'art. 19. Tale doppio binario di controlli è preordinato al soddisfacimento di interessi diversi: mentre l'autorizzazione di polizia mira ad evitare dei fenomeni di criminalità in molti casi legati al mondo delle scommesse, la SCIA consente la verifica dei requisiti necessari all'esercizio dell'attività. La disciplina è stata giudicata, inoltre, conforme ai principi dell'Unione europea, laddove è stato riconosciuto che le disposizioni dei Trattati non ostano ad una normativa nazionale che imponga alle società, interessate ad esercitare attività collegate ai giochi d'azzardo, l'obbligo di ottenere un'autorizzazione di polizia, in aggiunta a una concessione rilasciata dallo Stato al fine di esercitare simili attività, e che limiti il rilascio di una siffatta autorizzazione ai richiedenti che, segnatamente, già sono in possesso di una concessione<sup>3</sup>.

Va preliminarmente affermato che sotto l'aspetto sociologico appare preoccupante il grado di diffusione del gioco d'azzardo (che coinvolge, nella popolazione nazionale, soprattutto determinate fasce sociali e di età), soprattutto laddove le abitudini di gioco possano degradare a stato patologico nell'ipotesi in cui ricorrano i tratti salienti tipici che la scienza medico scientifica individua in riferimento alle malattie neuropsicobiologiche<sup>4</sup>. La conferma del dato relativo al crescente numero dei soggetti

---

modifiche, a partire dal 1° gennaio 2020 sia della tassazione sugli apparecchi AWP e VLT che del prelievo sulle vincite (rispettivamente commi 731 e 733, art. 1 l. n. 160/2019). Sul punto amplius cap.IV.

<sup>3</sup> Si veda, in argomento, la sentenza della Corte costituzionale n. 49 del 2021.

<sup>4</sup> A riguardo, la V edizione del Manuale diagnostico e statistico dei disturbi mentali (Diagnostic and Statistical Manual of mental disorders 5th edition, DSM-5), descrive il disturbo da gioco d'azzardo come dipendenza comportamentale, inserendolo quindi nella categoria delle dipendenze (Substance-Related

giocatori dediti alle attività di gioco nella fascia di età giovanile si ripropone, in molteplici studi, anche attraverso l'analisi campionaria sulla popolazione studentesca. Recenti statistiche hanno mostrato, ad esempio, nel periodo 2008-2010, che un numero crescente, espresso in percentuale sul dato campionario, di giovani studenti ha giocato d'azzardo almeno una volta nell'anno.

Pur non rappresentando un tema direttamente affrontato nella presente indagine occorre rilevare, altresì, come sia ormai opinione comune che la filiera del gioco d'azzardo registri anche pratiche evasive ed elusive della normativa fiscale e, soprattutto, fenomeni di riciclaggio di denaro derivante da attività illecite. Uno studio della Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie nel 2016 metteva in risalto gli stretti intrecci tra le consorterie della criminalità organizzata e la filiera produttiva del gioco d'azzardo, così come l'Unità di informazione finanziaria presso la Banca d'Italia, in un dossier del 2018, ha rilevato gli stretti legami tra riciclaggio di denaro derivante da attività illecite della criminalità organizzata e mondo del *gaming*.

La tematica poi riveste particolare interesse sotto l'aspetto giuridico. Così, a titolo esemplificativo, l'art. 1933 del codice civile, riprendendo elementi già noti nel diritto romano con particolare riguardo alla *soluti retentio*, dispone che *non compete azione per il pagamento di un debito di giuoco o di scommessa, anche se si tratta di giuoco o di scommessa non proibiti. Il perdente, tuttavia, non può ripetere quanto abbia spontaneamente pagato dopo l'esito di un giuoco o di una scommessa in cui non vi sia stata alcuna frode. La ripetizione è ammessa in ogni caso se il perdente è un incapace*. Pure se la regolamentazione civilistica del fenomeno si appalesi di sicuro interesse per gli studiosi di tale ramo del diritto, la parte più rilevante della disciplina del gioco, in continua espansione, riguarda la materia pubblicistica e comprende, oltre a disposizioni di carattere penale e sanzionatorio, molteplici regole di natura tributaria e amministrativa, le quali definiscono i poteri assegnati alle diverse amministrazioni coinvolte, destinati ad incidere sul fenomeno. Ed è in questa cornice, nella quale si colloca il crescente rilievo dell'interesse pubblico alla tutela della salute, comportante la previsione di regole

---

and Addictive Disorders), confermando da una parte la complessità e multidimensionalità del disturbo sul piano clinico e diagnostico, dall'altra la criticità di un problema di salute pubblica, meritevole di tutela anche normativa.

organizzative e di nuove funzioni, finalizzate alla cura dei soggetti affetti da patologie e alla individuazione di efficaci strumenti di prevenzione, che si riferiscono anche gli interventi della giurisprudenza costituzionale sugli atti normativi statali e regionali che regolamentano e disciplinano le attività ludiche, e gli interventi della giurisprudenza di legittimità per dirimere questioni ricorrenti di interpretazione uniforme in materia. Così, di estrema rilevanza, per la centralità delle argomentazioni su cui si regge, è la ricostruzione che la Corte costituzionale opera sul versante dei beni e degli interessi protetti coinvolti nella disciplina del gioco d'azzardo. L'inquadramento della materia sotto il profilo costituzionale, per l'aspetto duale che la caratterizza, porta il Giudice delle leggi, secondo le differenti sfumature, ad annoverarla tra quella afferente alla materia di legislazione concorrente "tutela della salute" e quella di competenza esclusiva statale "ordine pubblico". Sotto quest'ultima angolazione, poi, la Corte di Cassazione ha, altresì, più volte dovuto affrontare la questione di natura interpretativa vertente sull'inclusione o meno delle attività di gioco e scommessa tra le attività speculative di cui all'art.648-ter, relativo al reato di autoriciclaggio. Un orientamento positivo, in tal senso, risulta decisivo, nel rispetto del principio di tassatività che sovrintende il sistema penale, ai fini della individuazione legale della fattispecie criminosa.

In questo generale contesto solo sinteticamente qui delineato lo Stato ha così negli ultimi anni avvertito l'urgenza di apprestare utili strumenti finalizzati a contrastare tale tendenza e ha concentrato risorse e attività a tal fine indirizzate. Con la legge finanziaria 2011 ha dato conto della significatività del fenomeno introducendo sul piano giuridico, con norma di natura primaria, il sintagma "ludopatia conseguente a gioco compulsivo" e con il decreto cosiddetto "Balduzzi" (dal nome dell'allora Ministro della salute) i livelli essenziali d'assistenza (LEA) sono stati aggiornati anche includendo le prestazioni di prevenzione, cura e riabilitazione rivolte alle persone affette da ludopatia, intesa come patologia che caratterizza i soggetti affetti da sindrome da gioco con vincita in denaro. Questa inclusione ha consentito al Legislatore, con la legge di stabilità 2015, di destinare nell'ambito delle risorse allocate nel Fondo per il finanziamento del SSN, una quota pari a 50 milioni per la prevenzione la cura e la riabilitazione delle patologie connesse alla dipendenza da gioco d'azzardo,



così come nella legge di stabilità 2016, di istituire un apposito fondo per il gioco d'azzardo patologico, al fine di garantire le prestazioni di prevenzione cura e riabilitazione rivolte alle persone affette dal gioco d'azzardo patologico.

La gestione di tale fondo, la cui analisi vuole rappresentare oggetto principale dell'indagine, presenta profili non estranei alle problematiche connesse all'attuazione della complessa disciplina, normativa e di altra natura, in materia di giochi, che ha dato origine, così, agli interventi, talvolta non coordinati, dei diversi soggetti istituzionali coinvolti, Stato, Regioni, comuni e non ultimo le locali aziende sanitarie.

## **2. Riferimenti normativi in tema di contrasto al gioco d'azzardo patologico (GAP)**

Prima di dare esplicitazione ai contenuti normativi che si rinvergono nel reticolo ordinamentale delle disposizioni emanate con riguardo al gioco d'azzardo patologico non appare trascurabile, in questa direzione, partire anche dalla definizione medico scientifica di "gioco d'azzardo patologico" (d'ora in poi GAP) che la si può mutuare attraverso la formulazione data nel 2013, nel "Manuale dei Dipartimenti delle dipendenze", pubblicato dal Dipartimento per le politiche antidroga della Presidenza del Consiglio dei Ministri, secondo cui "il gioco d'azzardo patologico (...omissis...) è una malattia neuropsicobiologica del cervello, spesso cronica e recidivante, che si esplicita con comportamenti patologici compulsivi e specifica sintomatologia neurovegetativa, associata a gravi conseguenze fisiche, psichiche e sociali per l'individuo. Il GAP è da intendersi come la conseguenza secondaria di un comportamento volontario di gioco d'azzardo persistente in un individuo vulnerabile alla dipendenza, che presenta cioè alterazioni preesistenti di tipo neurofunzionale dei normali sistemi neurobiologici della gratificazione (sistema di *reward* dopaminergico con iper-risposta anomala al gioco d'azzardo), del controllo degli impulsi (corteccia prefrontale con deficit dell'autocontrollo) e delle funzioni cognitive correlate (credenze e distorsioni cognitive in relazione alle reali possibilità di vincita). Il gioco d'azzardo patologico è quindi una dipendenza patologica, da stimoli esogeni, in grado di produrre in questi individui, non solo ripetute e anomale risposte comportamentali

compulsive, ma anche effetti neuroplastici, tolleranza e *craving* (...omissis...). Il gioco d'azzardo patologico rappresenta un grave problema di salute pubblica, crea problemi psico-sociali al soggetto coinvolto, è causa di problemi finanziari e può condurre a disturbi di natura antisociale”<sup>5</sup>.

Prendendo spunto da quest’ultima definizione emergono con chiarezza alcuni tratti specifici. Si tratta di una malattia del cervello (di tipo neuropsicobiologica), da cui deriva un comportamento volontario persistente, associato anche a gravi conseguenze sociali, ma è anche una “dipendenza” patologica da “stimoli esogeni”. Infine, la malattia è inquadrabile, data la sua capacità di diffondersi tra gli individui, essendo connessa ad un comportamento di tipo emulativo, in un contesto più generale di salute pubblica.

Questi tratti specifici, così come rinvenibili nella definizione illustrata nel “Manuale delle dipendenze”, prima citato, possono considerarsi i presupposti di base che il Legislatore ha individuato per dare cittadinanza nell’ordinamento giuridico a interventi normativi che si pongano in contrasto con l’evoluzione anche criminogena del fenomeno.

Il primo provvedimento di derivazione statale che si pone in maniera specifica nella prospettiva di contrastare gli effetti negativi connessi al gioco d'azzardo, laddove ad esso si associa la qualificazione scientifica di patologia<sup>6</sup>, risiede nella legge finanziaria 2011 (legge n. 220 del 13 dicembre 2010) che all’art.1, comma 70, dispone per la prima volta sull’esistenza di fenomeni di ludopatia conseguente a gioco compulsivo che necessitano di apposite linee d’azione per la prevenzione, il contrasto e il recupero.

Con il DL n.158 del 2012<sup>7</sup>, (cosiddetto Decreto Balduzzi), prevedendo l’aggiornamento dei livelli essenziali d’assistenza (LEA), ha incluso le prestazioni di prevenzione, cura e riabilitazione rivolte alle persone affette da ludopatia, intesa come patologia che caratterizza i soggetti affetti da sindrome da gioco con vincita in denaro,

---

<sup>5</sup> Fonte: Gambling: Gioco d’azzardo problematico e patologico: inquadramento generale, meccanismi fisio-patologici, vulnerabilità, evidenze scientifiche per la prevenzione, cura e riabilitazione (Manuale per i Dipartimenti delle Dipendenze) - Dipartimento per le politiche antidroga presso la Presidenza del Consiglio dei ministri (2013).

<sup>6</sup> Si prescinde in questa sede da una ricognizione dalle norme emanate con riguardo agli aspetti di regolamentazione delle attività di gioco e di collocazione delle sale che in generale fanno riferimento al T.U.L.P.S.

<sup>7</sup> Convertito nella legge 8 novembre 2012, n. 189.

così come definita dall'Organizzazione mondiale della sanità. Il decreto aveva poi previsto l'istituzione dell'Osservatorio per il contrasto della ludopatia al fine del monitoraggio della dipendenza dal gioco d'azzardo e dell'efficacia delle azioni di cura e di prevenzione intraprese. Ulteriormente il decreto prevedeva disposizioni<sup>8</sup> di regolamentazione ai fini della pianificazione di forme di progressiva ricollocazione dei punti della rete fisica di raccolta del gioco praticato mediante gli apparecchi di cui all'articolo 110, comma 6, lettera a), del testo unico di cui al regio decreto n. 773 del 1931 (Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza- T.U.L.P.S.). Ovviamente tale regolamentazione riguardava le attività lecite di gioco d'azzardo, nulla prevedendo circa la repressione di forme illecite di gioco. Da sottolineare, come si avrà modo di approfondire nel paragrafo successivo, come la disposizione sia stata più volte richiamata in sede di vaglio costituzionale, da parte della Consulta, di leggi regionali emanate in tema di contrasto alla diffusione del gioco d'azzardo.

Va richiamato, inoltre, l'art. 14 della legge 11 marzo 2014, n. 23 (Delega al Governo recante disposizioni per un sistema fiscale più equo, trasparente e orientato alla crescita) che ha conferito poi 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 – assieme a quello dell'adeguamento della normativa «all'esigenza di prevenire i fenomeni di ludopatia ovvero di gioco d'azzardo patologico e di gioco minorile» (lettera a del comma 2) – la fissazione «di parametri di distanza dai luoghi sensibili validi per l'intero territorio nazionale», ma con espressa garanzia della «salvaguardia delle discipline regolatorie nel frattempo emanate a livello locale», che risultassero coerenti con i principi stabiliti dal decreto delegato -lettera e) del comma 2-. La Corte costituzionale ha in merito chiarito che “simili discipline potevano essere medio tempore adottate anche in assenza della pianificazione prevista dal DL n. 158 del 2012”<sup>9</sup>.

Sono seguite, poi, specifiche misure finanziarie che hanno destinato stanziamenti di bilancio per le finalità di contrasto alla ludopatia.

Con la legge di stabilità 2015 (legge n. 190 del 23 dicembre 2014) il comma 133

---

<sup>8</sup> Art. 7, comma 10.

<sup>9</sup> Sentenza della Corte costituzionale n. 108 del 2017.

dell'articolo 1 ha previsto la destinazione nell'ambito delle risorse destinate al finanziamento del SSN a decorrere dal 2015 di quota pari a 50 milioni annui per la prevenzione, la cura e la riabilitazione delle patologie connesse alla dipendenza da gioco d'azzardo. Lo stesso comma aveva, poi, previsto il trasferimento al Ministero della salute dell'Osservatorio, istituito ai sensi del decreto Balduzzi<sup>10</sup>, rideterminandone la composizione e assicurando la presenza di esperti in materia di rappresentanti delle Regioni e degli enti locali nonché delle associazioni operanti nel settore.

Quindi è intervenuta la legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016) ed in particolare l'articolo 1, comma 946, che ha previsto al fine di garantire le prestazioni di prevenzione, cura e riabilitazione rivolte alle persone affette dal gioco d'azzardo patologico (GAP), come definito dall'Organizzazione mondiale della sanità, presso il Ministero della salute l'istituzione del Fondo per il gioco d'azzardo patologico (GAP). Il Fondo è ripartito tra le Regioni e le Province Autonome di Trento e di Bolzano sulla base di criteri determinati con decreto del Ministro della salute, da emanare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province Autonome di Trento e di Bolzano. Per la dotazione del Fondo è autorizzata la spesa di 50 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2016”.

Ferma restando l'importanza dell'emanazione del decreto legge “Balduzzi”, la cui novità risiede non solo, sotto il profilo sanitario, per aver incluso nei LEA le attività di cura e prevenzione e riabilitazione rivolte alle persone affette da ludopatia, ma anche, per aver previsto il Piano d'azione nazionale e per aver dato conto di alcuni aspetti legati all'ordine pubblico, alla sicurezza e al governo del territorio (unitamente all'introduzione di misure di regolamentazione standard delle attività di gioco), non si può non osservare come in materia sia intervenuto anche il Legislatore regionale con provvedimenti che hanno dato ulteriore spinta in direzione della prevenzione e del contrasto alla dipendenza da gioco. Non si intende dare in questa sede una completa

---

<sup>10</sup> Articolo 7, comma 10.

mappatura delle leggi regionali approvate in questa materia<sup>11</sup>, ma sottolineare come le iniziative regionali, in questi ultimi anni, manifestino una continuità normativa con l'impostazione statale, in quanto approntano in maniera molto simile non solo strumenti, giuridici e non, di pari valenza (costituzione di Osservatori, banche dati e Piani integrati socio sanitari) ma anche contabili, con la previsione, ad esempio, in alcuni casi (vedi, inter alia, la legge della Regione Umbria n. 21 del 2014) di un fondo regionale appositamente finalizzato.

Per concludere, può ricordarsi che anche interventi concertativi confermano tale assetto. In particolare, in data 7 settembre 2017 è stata siglata in Conferenza unificata l'Intesa prevista dall'art. 1, comma 936, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, prima citata, volta alla definizione delle caratteristiche dei punti di vendita ove si raccoglie gioco pubblico, nonché dei criteri per la loro distribuzione e concentrazione territoriale, al fine di garantire i 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 dei minori di età. L'Intesa fa esplicitamente salve le vigenti disposizioni regionali e comunali, ove recanti standard più elevati di tutela, con la possibilità per Regioni ed enti locali di dettare anche in futuro nuove discipline più restrittive, ed è stata espressamente richiamata dalla successiva legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020), che all'art. 1, comma 1049, stabilisce che le Regioni adeguino la propria legislazione a quanto sancito dalla Intesa stessa. L'attenzione del Legislatore nazionale è continuata anche nel 2018 con le disposizioni contenute all'interno del DL n. 87 del 2018 (cosiddetto decreto "Dignità") che ha previsto specifiche norme, che in tale contesto sembrerebbe utile preservare, concernenti il divieto di qualsiasi forma di pubblicità di giochi e scommesse, l'inserimento di formule di avvertimento, sui

---

<sup>11</sup> Si richiamano, a titolo esemplificativo, la legge della Regione Abruzzo n. 40 del 29 ottobre 2013 (Disposizioni per la prevenzione della diffusione dei fenomeni di dipendenza dal gioco); la legge della Regione Puglia 13 dicembre 2013, n. 43, (Contrasto alla diffusione del gioco d'azzardo patologico GAP); la legge della Regione Lazio 5 Agosto 2013, n. 5 (Disposizioni per la prevenzione e il trattamento del gioco d'azzardo patologico GAP); la legge della Regione Piemonte 2 maggio 2016 n.9 (Norme per la prevenzione e il contrasto alla diffusione del gioco d'azzardo patologico); la legge della Regione Veneto 10 settembre 2019 n.38 (Norme sulla prevenzione e cura del disturbo da gioco d'azzardo patologico); da ultimo la legge della Regione Campania n. 2 del 2020 (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).

tagliandi delle lotterie istantanee così come su alcuni apparecchi da intrattenimento e nelle aree e nei locali dove essi vengano installati, circa i rischi connessi al gioco d'azzardo ( che ha portato da parte del Ministero della salute all'adozione del decreto 18 settembre 2018).

Il DL ha disposto, inoltre, all'articolo 9-ter che il Ministro dell'Economia e delle Finanze, d'intesa con il Ministro della salute, effettui il monitoraggio dell'offerta dei giochi, anche attraverso una banca di dati sull'andamento del volume di gioco e sulla sua distribuzione nel territorio nazionale. Il monitoraggio considera, in particolare, le aree maggiormente soggette al rischio di concentrazione di giocatori affetti da disturbo da gioco d'azzardo. Il medesimo articolo stabilisce che il Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro della salute, presenti annualmente alle Camere una relazione sui risultati del monitoraggio<sup>12</sup>.

### **3. Contesto generale del gioco d'azzardo alla luce dell'interpretazione giurisprudenziale delle Istituzioni europee e delle Istituzioni nazionali**

La prospettiva di vedere il giocatore come un contraente debole (il consumatore), il quale si rapporta al contraente forte (l'imprenditore/offerente che organizza il gioco), sembra essere il punto di partenza dell'impostazione degli interventi delle istituzioni europee, le cui decisioni tendono a combinare due esigenze connesse al fenomeno, quella della tutela del consumatore e della salute da una parte e quella dell'ordine pubblico dall'altra.

Nel 2011, la Corte di giustizia UE, nella causa C-212/08, ha affermato, ad esempio, che "gli obiettivi perseguiti dalle normative nazionali adottate nell'ambito delle attività dei giochi e delle scommesse si ricollegano, di regola, alla tutela dei destinatari dei servizi interessati e dei consumatori, nonché alla tutela dell'ordine sociale; siffatti obiettivi rientrano nel novero dei motivi imperativi di interesse generale che possono

---

<sup>12</sup> Al riguardo, può rilevarsi che nel 2019 il Ministero della salute e l'Agenzia delle dogane e dei monopoli avevano tenuto un incontro preliminare finalizzato a porre in essere gli adempimenti previsti per tale relazione (di cui era stato redatto uno schema) ma ad oggi non risulta presentata nessuna versione finale di predetto documento.

Fonte: nota della Direzione generale della prevenzione sanitaria del Ministero della salute, prot. n. 43426, del 27/09/2021 in risposta alla richiesta istruttoria Cdc prot. 2326 del 16/09/2021.

giustificare limitazioni alla libera prestazione dei servizi”.

In questa direzione può essere congiuntamente richiamata la Raccomandazione della Commissione del 14 luglio 2014 n. 478, sui principi per la tutela dei consumatori e degli utenti dei servizi di gioco d’azzardo on line e per la prevenzione dell’accesso dei minori. Meritano di essere citati alcuni punti nel *Considerando*, secondo cui la tutela dei consumatori e della salute sono i principali obiettivi di interesse generale degli Stati membri nel contesto dei rispettivi quadri nazionali per il gioco d’azzardo intesi a promuovere la prevenzione di problematiche legate al gioco d’azzardo e la tutela dei minori; inoltre, le norme e le politiche introdotte dagli Stati membri per perseguire obiettivi di interesse pubblico variano in misura considerevole e l’intervento a livello UE incoraggia gli Stati membri a garantire un elevato livello di protezione in tutta l’UE; in particolare, alla luce dei rischi associati al gioco d’azzardo che comprendono lo sviluppo di patologie legate al gioco d’azzardo o altre conseguenze negative sul piano personale e sociale. Importanti sono i punti n. 10 e 11 del *Considerando*, nei quali si riporta che alcune persone dedite al gioco d’azzardo possono avere problemi dovuti al loro comportamento, compromettendo i rapporti personali o familiari, mentre altre possono subire danni molto gravi causati dal gioco d’azzardo patologico (*omissis...*). Pertanto, sono necessarie misure preventive per garantire che i servizi di gioco d’azzardo on line siano offerti e promossi in modo socialmente responsabile, in particolare, affinché il gioco d’azzardo resti una fonte di divertimento e di attività ricreativa.

La prevalenza data agli aspetti legati all’ordine pubblico e alla tutela della salute viene in risalto anche quando la Corte di Giustizia dell’Unione Europea afferma una serie di principi in tema di libertà di concorrenza e di stabilimento. La Corte, pur riconoscendo che la regolamentazione del settore dei giochi risulti non armonizzata tra gli Stati membri, ravvisa il potere dei singoli ordinamenti di disciplinare con disposizioni derogatorie rispetto a quelli che sarebbero i principi generali del Trattato in relazione all’attività economica, proprio per l’esistenza di molteplici interessi, compreso quello della tutela della salute. La Corte, con la decisione 11 giugno 2015, n. 98/14 ha ben chiarito che le restrizioni alla libera prestazione dei servizi che possono derivare da normative nazionali possono essere giustificate da motivi imperativi

d'interesse generale solo se e in quanto il giudice nazionale, in esito a una valutazione globale delle circostanze che hanno accompagnato l'adozione e l'esecuzione di tali normative, concluda nel senso che esse perseguono, anzitutto, effettivi obiettivi relativi alla tutela dei consumatori contro la dipendenza dal gioco e alla lotta contro le attività criminali e fraudolente collegate al gioco. Infatti, la mera circostanza che una restrizione delle attività di gioco d'azzardo vada accessoriamente a beneficio, tramite un incremento degli introiti fiscali, del bilancio dello Stato, non osta a che si possa ritenere che tale restrizione persegua effettivamente siffatti obiettivi; esse perseguono questi stessi obiettivi in modo coerente e sistematico, e soddisfano gli obblighi derivanti dai principi generali del diritto dell'Unione, in particolare dai principi di certezza del diritto e di tutela del legittimo affidamento, nonché dal diritto di proprietà.

Inoltre, con la sentenza della Sez. VI, 28 febbraio 2018, n. 3, nella causa C-3/17, la Corte ha ribadito che l'articolo 56 TFUE ( in tema di divieto di qualsiasi normativa nazionale che, senza giustificazioni oggettive, ostacoli l'esercizio in concreto della libertà di circolazione dei servizi o che abbia l'effetto di rendere la prestazione di servizi tra Stati membri più difficile della prestazione di servizi puramente interna ad esso) deve essere interpretato nel senso che esso non osta, in linea di principio, ad un sistema dualistico di organizzazione del mercato dei giochi d'azzardo, nel quale alcuni tipi di giochi rientrano nel sistema del monopolio statale, mentre altri sono sottoposti al sistema delle concessioni e delle autorizzazioni per l'organizzazione di giochi d'azzardo, qualora il giudice del rinvio accerti che la normativa restrittiva della libera prestazione dei servizi persegua effettivamente, in modo coerente e sistematico, gli obiettivi fatti valere dallo Stato membro interessato.

Alla luce di tali interventi varie risultano essere anche le questioni, di rilevanza giuridica legate al gioco d'azzardo, che hanno visto il coinvolgimento della Corte costituzionale e della Corte di cassazione, anche a seguito della produzione normativa che è seguita all'indomani del decreto Balduzzi. Anzi anche tale ultimo decreto non è stato esente da ricorsi da parte delle Regioni per la presunta illegittimità di alcune norme in esso contenute laddove potessero queste essere interpretate a scapito delle competenze regionali.



Con la sentenza 18 luglio 2014, n. 220, la Corte costituzionale aveva riconosciuta, nella riduzione degli orari delle sale da gioco, una legittima misura di contrasto alla ludopatia. Affrontando la questione della legittimità costituzionale dell'art. 50, comma 7, d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, nella parte in cui non prevede che i poteri di coordinamento e riorganizzazione degli orari degli esercizi commerciali possano essere esercitati con finalità di contrasto del fenomeno del gioco d'azzardo, la Corte ha chiarito che: "...il giudice a quo omette di considerare che l'evoluzione della giurisprudenza amministrativa, sia di legittimità, sia di merito, ha elaborato un'interpretazione dell'art. 50, comma 7, del d.lgs. n. 267 del 2000, compatibile con i principi costituzionali evocati, nel senso di ritenere che la stessa disposizione censurata fornisca un fondamento legislativo al potere sindacale in questione. In particolare, è stato riconosciuto che - in forza della generale previsione dell'art. 50, comma 7- il sindaco può disciplinare gli orari delle sale giochi e degli esercizi nei quali siano installate apparecchiature per il gioco e che ciò può fare per esigenze di tutela della salute, della quiete pubblica, ovvero della circolazione stradale"<sup>13</sup>.

Laddove, quindi, siano state affrontate questioni di legittimità costituzionale della normativa regionale emanata in materia di gioco d'azzardo, la Corte costituzionale ha operato una netta distinzione tra contenuti delle disposizioni normative legati al profilo sociosanitario, che ricadono in materia di tutela della salute e quelli legati alla materia attinente l'ordine pubblico, con ciò accogliendo le tesi dei vari remittenti secondo cui l'esercizio della potestà normativa regionale in materia di contrasto della ludopatia potesse essere interpretato anche come modo di disciplinare in maniera sottesa le attività di gioco. Al riguardo l'impostazione della Consulta è stata ferma nel riconoscere alla normativa regionale un assetto rispettoso del dettato costituzionale e coerente con il quadro giuridico fissato a livello nazionale. La connessione fra disciplina uniforme dei giochi, tutela dell'ordine pubblico e della salute, sarebbe confermata, ad esempio, dall'art. 1, comma 936, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, in precedenza richiamato, il quale stabiliva che, entro la data del 30 aprile 2016, venissero definite in sede di Conferenza unificata «le caratteristiche dei punti di vendita ove si raccoglie gioco pubblico, nonché i criteri per la loro distribuzione e

---

<sup>13</sup> Fonte: vedi nota 6.

concentrazione territoriale, al fine di garantire i 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 dei minori di età (Intesa sancita nella seduta del 7 settembre 2017, in precedenza richiamata). È, inoltre, stato previsto 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 (decreto che risulta non ancora emanato). Secondo la Corte, la disposizione, rivolta chiaramente al futuro, suona come ulteriore riprova del fatto che i criteri per la dislocazione delle sale da gioco, anche nell'ottica della tutela della salute, non dovevano essere necessariamente fissati in forza dell'art. 7, comma 10, del DL n. 158 del 2012. La nuova previsione legislativa - più ampia della precedente, perché non limitata ad alcuni tipi di apparecchi da gioco, né alle sole concessioni successive all'entrata in vigore della legge - finisce, d'altro canto, per assorbire il meccanismo di pianificazione previsto dalla norma del 2012<sup>14</sup>. Il quadro normativo e giurisprudenziale, dunque, consente espressamente alle Regioni d'intervenire prevedendo distanze minime dai luoghi sensibili per l'esercizio delle attività legate ai giochi leciti, anche individuando luoghi diversi da quelli indicati dal DL n. 158 del 2012. Come ha sottolineato anche nella sentenza n. 27 del 2019, la Corte "ha già avuto modo di pronunciarsi più volte riguardo alla disciplina dei giochi leciti, ricondotta alla competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di «ordine pubblico e sicurezza» per le modalità di installazione e di utilizzo degli apparecchi di gioco leciti e per la loro individuazione. Si tratta di profili, infatti, che evocano finalità di prevenzione dei reati e di mantenimento dell'ordine pubblico (sentenze n. 72 del 2010 e n. 237 del 2006), giustificando la vigenza del regime autorizzatorio previsto dagli artt. 86 e 88 del regio decreto 18 giugno 1931, n. 773 (Approvazione del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza- T.U.L.P.S.)...*omissis*.. Ciò, tuttavia, non comporta che ogni aspetto concernente la disciplina dei giochi leciti ricada nella competenza statale, ben potendo le Regioni intervenire con misure tese a inibire l'esercizio di sale da gioco e di attrazione ubicate al di sotto di una distanza minima da luoghi considerati sensibili, al fine di prevenire il fenomeno della ludopatia. Disposizioni che risultano «dichiaratamente finalizzate a tutelare soggetti ritenuti

---

<sup>14</sup> Sentenza n. 108 prec. cit.

maggiormente vulnerabili, o per la giovane età o perché bisognosi di cure di tipo sanitario o socio assistenziale, e a prevenire forme di gioco cosiddetto compulsivo, nonché ad evitare effetti pregiudizievoli per il contesto urbano, la viabilità e la quiete pubblica» (sentenza n. 300 del 2011). Si tratta, in altri termini, di normative che prendono in considerazione principalmente le conseguenze sociali dell'offerta dei giochi su fasce di consumatori psicologicamente più deboli, nonché dell'impatto sul territorio dell'accesso a detti giochi da parte degli utenti. Esse, pertanto, sono ascrivibili alle materie «tutela della salute» e «governo del territorio», nelle quali spetta alle Regioni e alle Province autonome una potestà legislativa concorrente<sup>15</sup>.

Con riferimento agli interventi giurisprudenziali della Cassazione, i pronunciamenti della Suprema Corte elaborano i principi assunti dalla Corte di giustizia dell'Unione europea in materia di libertà di stabilimento, prima brevemente accennati, non escludendo, in termini restrittivi, una disciplina nazionale basata sui principi di proporzionalità e su ragioni imperative d'interesse generale o di ordine pubblico anche nell'ambito dell'esercizio delle attività riferite al gioco lecito tramite la rete. Anche per la Cassazione risultano, pertanto, compatibili con il diritto dell'Unione, le disposizioni limitative adottate dal Legislatore italiano di regolazione dell'attività d'impresa esercente il gioco lecito mediante apparecchi e congegni elettronici<sup>16</sup>, connessi alla rete telematica pubblica, di cui è previsto l'affidamento in concessione ai sensi dell'articolo 14-bis, comma 4, del DPR n. 640 del 1972. Infatti, la necessità, per un verso, di tutelare l'ordine pubblico, nel tentativo, anche attraverso specifiche attività di controllo, di arginare lo sviluppo di centri di svago ove potenzialmente può proliferarsi il gioco d'azzardo illecito e, per l'altro, di salvaguardare l'interesse generale al contrasto della ludopatia, consentendo all'autorità statale, per il tramite del rapporto concessorio, di conservare la titolarità e il controllo del denaro riscosso, reso più agevole dalla rete telematica, delimitano in maniera significativa i contenuti delle sentenze emanate anche di recente<sup>17</sup>.

La Suprema Corte ha affrontato, inoltre, la materia anche sotto altri profili, ad

---

<sup>15</sup> Fonte: Giurisprudenza costituzionale dell'anno 2019, in occasione della Relazione annuale del Presidente della Corte costituzionale (aprile 2020).

<sup>16</sup> Per la configurazione dell'esercizio delle attività di gioco quale concessione amministrativa, *cfr.* anche Cass. Sez. III civ. n.4026 del 20 febbraio 2018.

<sup>17</sup> *Cfr.* Decisione delle Sezioni Unite della Cassazione del 29 maggio 2019, n. 14697.

esempio, in relazione all'interpretazione da adottarsi in merito all'art. 648-ter del codice penale che introduce il reato di autoriciclaggio<sup>18</sup>. In particolare, la Corte ha affrontato la questione relativa all'interpretazione delle condotte di impiego, sostituzione o trasferimento dei beni di provenienza delittuosa, compiute dall'autore del reato presupposto, che assumono rilevanza penale, ai sensi del nuovo art. 648-ter<sup>1</sup>, solo se poste in essere "in attività economiche, finanziarie, imprenditoriali o speculative", e solo se in grado di ostacolare la provenienza delittuosa dei beni stessi: requisito, quest'ultimo, che rispetto al riciclaggio presenta connotazioni rafforzate dall'avverbio "concretamente".

Si segnala, inoltre che la Cassazione ha poi fatto chiarezza, di recente, in ordine alla questione di diritto relativa all'inquadramento, nel delitto di peculato, dell'omesso versamento del prelievo unico erariale (PREU), dovuto sull'importo delle giocate, al netto delle vincite erogate, da parte del "gestore" degli apparecchi da gioco con vincita di denaro, oltre che da parte del "concessionario" per l'attivazione e la conduzione operativa della rete per la gestione telematica del gioco lecito. La Cassazione<sup>19</sup>, richiamando anche la consolidata giurisprudenza della Corte dei conti che qualifica quale agente contabile il soggetto concessionario per l'attivazione e la conduzione operativa della rete per la gestione telematica del gioco lecito<sup>20</sup>, e come denaro pubblico quello raccolto con l'utilizzo di apparecchiature collegate alla rete telematica in forza del titolo di legittimazione (la concessione) alla giocata che rende lecito un gioco d'azzardo altrimenti vietato<sup>21</sup>, afferma il principio di diritto secondo il quale "integra il reato di peculato la condotta del gestore o dell'esercente degli apparecchi da gioco leciti di cui all'art. 110, sesto e settimo comma, del T.U.L.P.S., che si impossessi dei proventi del gioco anche per la parte destinata al pagamento del PREU, non versandoli al concessionario competente".

Nel dare conto di alcuni pronunciamenti della giurisprudenza amministrativa, da

---

<sup>18</sup> Art. 648 ter1: Si applica la pena della reclusione da due a otto anni e della multa da euro 5.000 a euro 25.000 a chiunque, avendo commesso o concorso a commettere un delitto non colposo, impiega, sostituisce, trasferisce, in attività economiche, finanziarie, imprenditoriali o speculative, il denaro, i beni o le altre utilità provenienti dalla commissione di tale delitto, in modo da ostacolare concretamente l'identificazione della loro provenienza delittuosa.

<sup>19</sup> Corte di Cassazione, Sezioni Unite Penali, n. 6087 del 10/02/2021.

<sup>20</sup> Corte dei conti, Sez. I App., n.1086 del 18/09/2014.

<sup>21</sup> Corte dei conti, Sez. Giur. Lazio, n. 2110 del 5/11/2010.

cui sono derivate diverse impostazioni interpretative degli organi di giustizia amministrativa, può osservarsi l'iniziale orientamento, condizionato da una ricostruzione collegata al vecchio quadro normativo di riferimento, secondo cui la disciplina del gioco d'azzardo non persegue particolari finalità se non quelle della tutela dell'ordine pubblico: da qui l'illegittimità dei provvedimenti comunali destinati ad incidere sulla materia<sup>22</sup>. Con le varie pronunce della Consulta, la tendenza ad un inquadramento giuridico della materia de qua più aderente al dato normativo e agli indirizzi giurisprudenziali di più recente emanazione, ha coinvolto anche la giustizia amministrativa. Nella sentenza del TAR Lombardia, sez. I, 17 novembre 2015, n. 2412, si afferma che la propensione al gioco d'azzardo patologico è un disturbo del comportamento assimilabile, quanto ad effetti e a modalità di estrinsecazione, alla tossicodipendenza, e, come tale, incide direttamente sulla salute psichica del soggetto che ne risulta affetto, sicché il gioco patologico rientra a pieno titolo tra le patologie che mettono a rischio la salute intesa come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività, la cui tutela è affidata dalla Carta costituzionale alla Repubblica ai sensi dell'art. 32 di essa, con potestà legislativa esercitabile in via concorrente da Stato e Regione in virtù del successivo disposto di cui all'art. 117, comma 3. La materia in cui si colloca l'eventuale regolamentazione pare, dunque, in via prioritaria, quella della tutela della salute e non quella del governo del territorio, che solo in via eventuale, oltre che nei limiti imposti dalla normativa regionale, può essere utilizzata dagli enti locali per disciplinare un fenomeno prettamente connesso alla salute psichica dei soggetti che risultano afflitti dalla patologia in questione.

Il Consiglio di Stato ha successivamente ritenuto opportuno anche affermare, in coerenza con quanto qui riportato in riferimento agli interventi della Consulta, che, essendo la lotta alla ludopatia diretta a finalità di tutela della salute, non sia più dubitabile, alla luce delle indicazioni fornite dalla Corte costituzionale, che la riduzione degli orari delle sale gioco sia strumento idoneo a contrastare il fenomeno della ludopatia; quel che resta da considerare è, per ciascuna misura, la sua incidenza sugli interessi privati coinvolti<sup>23</sup>.

---

<sup>22</sup> Tar Piemonte, 20 maggio 2011, n. 513.

<sup>23</sup> Consiglio di Stato, 4 dicembre 2019, sentenza n.8298.

Inoltre, in connessione con le attuali problematiche sorte nel 2020, in periodo di pandemia, può citarsi l'orientamento del Consiglio di Stato, ad esempio, in sede di richiesta cautelare di sospensione dell'art. 1, comma 10, lett. L), del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 3 dicembre 2020, in forza del quale "sono sospese le attività di sale giochi, sale scommesse, sale bingo e casinò, anche se svolte all'interno di locali adibiti ad attività differente". A riguardo, il Consiglio di Stato, nel confronto tra l'esigenza oggettiva, assolutamente prioritaria, di dare piena precauzione in ordine alla tutela della salute pubblica a fronte del rischio di diffusione del contagio, e quella soggettiva, dell'appellante, diretta a rivendicare il proprio legittimo interesse a evitare, mitigare o comunque ristorare un danno che ha e conserva carattere economico, inclusa la paventata (e non del tutto credibile) perdita di avviamento a favore di altri giochi consentiti ( si menziona ad esempio il "gratta e vinci"), sancisce che, al di là della mera natura "non essenziale" dell'attività proibita (non sembrando, tra l'altro, decisivo il fatto che, oltre a produrre redditi per gli operatori addetti e le loro famiglie, tale attività sia produttiva di introiti importanti anche per l'Agenzia erariale concedente), ciò che determina la decisione di non accogliere la richiesta in quella sede cautelare risiede nella natura prioritaria della precauzione per la salute pubblica. Tale natura, osserva il Consiglio di Stato, si mantiene pur a fronte di un rischio "potenziale" e "presunto" e ferme le eventuali, successive conseguenze di ordine patrimoniale ove, nelle successive fasi del giudizio, un compiuto, specifico e approfondito accertamento scientifico dimostrasse che il dubbio e l'indicazione presuntiva del Comitato tecnico scientifico non corrispondessero (cioè non dimostrassero un) ad un reale fattore di rischio contagio<sup>24</sup>.

La materia *de qua* risulta, inoltre, essere motivo di intervento, per i profili connessi di responsabilità erariale in capo agli operatori del settore, della magistratura contabile. Il settore dei giochi, se, da un lato, vede le amministrazioni, a vario titolo, impegnate in un'azione diretta a limitarne i connessi effetti patologici, costituisce, come si vedrà di seguito, anche un comparto economico di rilevante entità, che assicura allo Stato consistenti entrate. Al fine di disciplinare l'attività degli operatori di settore, il Legislatore ha introdotto una serie di norme dirette a consentire un

---

<sup>24</sup> Consiglio di Stato, ordinanza n. 827/2021.

effettivo controllo delle loro attività, anche allo scopo di sottrarre le attività di gioco, in tal modo individuate come “gioco lecito”, alla criminalità organizzata e consentire, anche per tale via, un contrasto a fenomeni dannosi sotto il profilo sociale e sanitario, quali appunto la ludopatia.

A titolo esemplificativo, la mancata attuazione, da parte di dieci società che operavano nel settore in concessione da parte dell’Agenzia delle dogane e dei monopoli, delle prescrizioni di legge riguardanti, in particolare, il collegamento degli apparecchi di gioco con il sistema centrale gestito dalla società del Ministero dell’economia e delle finanze (art. 110, comma 6, del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, di cui al RD 18 giugno 1931, n. 773 , e successive modificazioni e integrazioni e art. 22 della legge 27 dicembre 2002, n. 289 -legge finanziaria per il 2003), aveva condotto ad un giudizio di responsabilità amministrativo contabile dinanzi alla Corte dei conti<sup>25</sup> che si è concluso con la sentenza della Corte di cassazione, Sezioni unite civili, n. 10774, depositata il 4 maggio 2018 e che ha respinto, in via definitiva, i ricorsi nei quali era stata contestata la giurisdizione del giudice contabile. La sentenza aveva evidenziato, tra l’altro, che le nuove disposizioni erano venute ad impattare su un’area

---

<sup>25</sup> La Procura regionale del Lazio aveva inizialmente contestato ad alcune società concessionarie la violazione degli obblighi di servizio previsti dalla legge (art. 22, comma 1, legge n. 289 del 2002 e successive modificazioni e integrazioni) e dalla concessione (art. 3 ed allegato 3 della convenzione di concessione), e di aver conseguentemente cagionato l’inefficace funzionamento del servizio pubblico, nonché causato lo sperpero delle molteplici risorse finanziarie pubbliche impiegate, a vario titolo e in vario modo, nella prevenzione e nel contrasto del gioco illegale. La sentenza definitiva di primo grado (Sez. Lazio n. 214/2012), aveva affermato la responsabilità amministrativa e conseguentemente condannato, le dieci società operanti in Italia nel settore dei giochi oltre a riconoscere la responsabilità concorrente di alcuni dirigenti pubblici. Le condanne in primo grado erano ammontate, complessivamente, a circa 2 miliardi. Nel corso del giudizio di appello alcune società concessionarie avevano aderito al procedimento di definizione agevolata di cui all’art. 1, commi 231, e ss. della legge n. 266 del 2005 come integrato dall’art. 14 del DL n. 103 del 2013. Detti procedimenti si erano conclusi con provvedimenti di accoglimento e con la conseguente dichiarazione di estinzione dei relativi giudizi. Ulteriori richieste di definizione agevolata erano state proposte da altre due società. Le stesse erano state accolte, con conseguenti versamenti (anche in questo caso pari al 30 per cento delle rispettive condanne in primo grado) e successiva dichiarazione di estinzione dei giudizi intervenuta con la decisione in epigrafe, con condanna alle spese del giudizio. Complessivamente, per effetto di detto speciale procedimento (c.d. “condono contabile”), prima della sentenza di appello, l’amministrazione aveva incamerato una somma pari a circa 500 milioni. Detto introito era stato contabilizzato dal Governo allora in carica, quale componente non secondaria della manovra di finanza pubblica, tanto che l’art. 14 del DL n. 102 del 2013, convertito nella legge n. 124 del 2013, aveva ampliato in via straordinaria e temporanea l’operatività dello strumento previsto dalla legge n. 266 del 2005 proprio con la finalità di ottenere detti incameramenti. Obiettivo non completamente ottenuto per la mancata adesione da parte di due delle società interessate e, in particolare, di quella che in primo grado aveva riportato la condanna di maggiore importo, circa 800 milioni e che, a conclusione dell’appello, ha visto confermata la condanna ma con riduzione dell’importo a 335 milioni.

di diffusa illegalità, nella quale i giocatori erano privi di qualsiasi tutela ed esposti agli abusi di chi operava e gestiva il mercato in contrasto con la normativa vigente in materia di giochi. La premessa teleologica dell'art. 22 disvela, secondo i giudici, l'obiettivo primario della norma, ossia la realizzazione di un'azione di prevenzione e di contrasto all'uso illegale dei dispositivi degli apparecchi da intrattenimento. Azione quanto mai indispensabile, in un settore ad alto rischio di dipendenza comportamentale e foriero, sempre più spesso, di gravi e, purtroppo, talvolta drammatiche conseguenze sociali. Il controllo pubblico sul gioco lecito risulta, quindi, strumentale all'esercizio delle funzioni regolatrici e moralizzatrici dello Stato, tutelando l'intero settore dai fenomeni distorsivi generati da un'incontrollata propensione al gioco da parte dei cittadini, specie tra le fasce più deboli. L'intervento pubblico nel comparto dei giochi è diretto, infatti, alla salvaguardia dei valori etici, essendo preordinato a fini di interesse generale e non solo a obiettivi di gettito. Quanto alla contestazione secondo cui il danno da disservizio contestato dalla giurisdizione contabile viola il principio euro unitario della concorrenza del TFUE (art. 106), la decisione ha osservato la non rilevanza della questione atteso che l'attività dell'impresa si esplica nell'esercizio di una funzione pubblica ...consistente nel contrasto del gioco illegale e della diffusione della ludopatia nonché della prevenzione degli abusi...L'autonomia decisionale riguarda la gestione dell'impresa così come le previsioni di guadagno e di rendimento ma tale autonomia incontra il limite costituito dalla necessità di conformarsi alla realizzazione degli interessi pubblici normativamente fissati con le modalità predeterminate dalla amministrazione concedente con il provvedimento concessorio. Il gioco d'azzardo, così come realizzato dai cd. videogiochi, intanto è stato ritenuto in via legislativa lecito in quanto potesse essere svolto in regime di concessione amministrativa e ove finalizzato a contrastarne gli abusi ed in particolare la ludopatia. Per questa peculiare ma prioritaria finalità sono stati previsti a carico dei concessionari oneri consistenti nella realizzazione di un collegamento telematico reticolare e completo da attuare unitamente al sistema di registrazione e verifica della trasparenza economica del flusso delle scommesse. All'interno della netta separazione tra i due ambiti (economico e pubblicistico) la proporzionalità riguarda il merito dell'accertamento svolto dalla Corte dei conti e non



la giurisdizione.

Inoltre, appare opportuno segnalare, che, nella più recente giurisprudenza della Corte dei conti in materia di responsabilità amministrativo-contabile, ricorrono, non raramente, casi di peculato o ammanco contabile, a fronte dei quali le difese invocano, a discolta dei convenuti, la ludopatìa da cui questi erano affetti<sup>26</sup>. Va, altresì, osservato che il termine “ludopatìa” ricorre con frequenza anche in delibere del controllo e, *in primis*, nelle parificazioni annuali o in altre delibere delle Sezioni Riunite dove si dà conto, per l’appunto, degli interventi finanziari correlati.

---

<sup>26</sup> Tra le più recenti, ad esempio, *cfr.* Sez. giur. Sardegna, sentenza n. 352 del 4/11/2021; Sez. giur. Campania, sentenza n. 675 del 08/06/2021; Sez. giur. Emilia-Romagna, sentenza n. 104 del 25/03/2021; Sez. giur. Calabria, sentenza n. 243 del 15/07/2020; Sez. giur. Abruzzo, sentenza n. 60 del 6 giugno 2014.



## CAPITOLO II

*Sommario:* 1. Le statistiche sul consumo del gioco d'azzardo condotte dall'Istituto di fisiologia clinica del Centro nazionale delle ricerche. - 2. Le statistiche dell'Istituto Superiore di sanità

### **1. Le statistiche sul consumo del gioco d'azzardo condotte dall'Istituto di fisiologia clinica del Centro nazionale delle ricerche**

Appare opportuno soffermarsi, ai fini della presente indagine, anche sugli aspetti di natura statistica che sono in grado di illustrare, sotto l'aspetto sociologico, il fenomeno legato al gioco d'azzardo in Italia. In particolare, si richiamano i risultati di alcuni studi del Centro nazionale delle ricerche (CNR), relativamente all'impatto del fenomeno sulla popolazione e alla sua diffusione sul territorio nazionale, e dell'Istituto superiore di sanità. L'importanza di questi studi è avvalorata anche dal richiamo operato dai documenti regionali, quali i Piani regionali di contrasto al gioco d'azzardo patologico, che sottendono, da un punto di vista procedurale, alla gestione del fondo per il contrasto del gioco d'azzardo,

L'Istituto di fisiologia clinica del CNR conduce, da alcuni anni, due studi a carattere nazionale sulla situazione del gioco d'azzardo: lo studio IPSAD, (*Italian Population Survey on Alcohol and other drugs*) sui comportamenti d'uso di alcol, tabacco e sostanze illegali nella popolazione generale, e lo studio ESPAD (*European School Survey on Alcohol and other Drugs*), che riguarda la stessa ricerca ma sugli studenti iscritti alle scuole secondarie di secondo grado. Essi rappresentano due strumenti di indagine a carattere nazionale che la sezione di epidemiologia e ricerca sui servizi sanitari dell'Istituto di fisiologia clinica del CNR conduce al fine di avere un quadro di maggiore dettaglio conoscitivo. Entrambe le ricerche, lo studio IPSAD e lo studio ESPA godono di un riconoscimento scientifico internazionale e utilizzano esclusivamente strumenti e metodologie standardizzate e validate. In accordo con la letteratura scientifica, dunque, viene definito giocatore colui che ha giocato d'azzardo almeno una volta negli ultimi 12 mesi. I diversi giocatori sono classificati secondo i profili di rischio ad essi associato (giocatore senza nessun problema di gioco, giocatore a rischio,

giocatore problematico), utilizzando alcuni criteri utilizzati anche in altre ricerche<sup>27</sup>.

Di seguito, alcune tavole rappresentative, da un punto di vista statistico, del fenomeno<sup>28</sup>.

**Tavola 1** – Prevalenza degli studenti fra i 15 ed i 19 anni che hanno giocato d’azzardo almeno una volta nei 12 mesi – dettaglio regionale (anni 2008-2017)

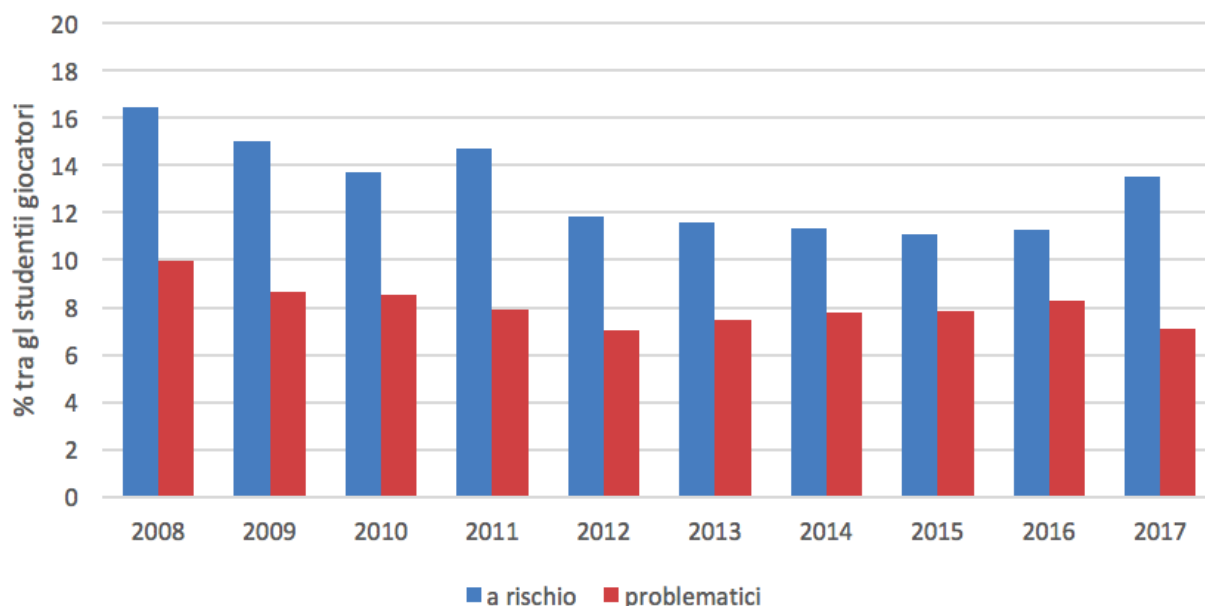
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<b>ABRUZZO</b>	49,3	53,5	53,3	51,9	48,9	49,5	44,7	46,4	44,5	41,5
<b>BASILICATA</b>	51,8	57,6	55,7	55,8	52,5	51,9	46,8	49,0	43,2	42,7
<b>CALABRIA</b>	50,0	52,9	56,9	53,7	54,2	52,9	47,3	47,6	44,6	41,8
<b>CAMPANIA</b>	52,8	57,8	56,3	52,9	51,2	50,4	49,3	49,4	48,0	44,1
<b>EMILIA ROMAGNA</b>	33,9	40,8	42,5	41,7	39,5	36,4	32,2	35,7	34,6	31,9
<b>FRIULI VENEZIA GIULIA</b>	30,6	36,3	38,7	36,3	37,8	36,9	29,5	33,9	32,2	28,9
<b>LAZIO</b>	51,9	53,9	54,6	51,7	49,1	50,4	46,6	45,4	44,9	40,1
<b>LIGURIA</b>	35,2	41,6	42,4	41,7	40,6	36,2	32,9	37,1	32,1	32,0
<b>LOMBARDIA</b>	35,7	43,5	44,8	41,0	42,7	41,3	33,9	37,4	35,2	32,2
<b>MARCHE</b>	44,1	49,2	52,0	43,8	43,9	43,7	39,8	42,5	42,2	36,6
<b>MOLISE</b>	50,2	54,3	53,0	51,4	47,0	47,5	44,6	44,4	42,2	42,0
<b>PIEMONTE</b>	33,4	42,3	44,0	42,0	39,9	37,5	32,8	34,2	32,0	27,5
<b>PUGLIA</b>	52,7	57,0	55,6	55,6	52,0	50,1	46,7	48,3	46,5	43,2
<b>SARDEGNA</b>	43,5	50,8	49,2	49,7	48,3	44,8	40,0	43,7	41,1	40,0
<b>SICILIA</b>	53,2	56,4	54,9	53,7	51,4	50,6	45,0	50,0	45,2	43,7
<b>TOSCANA</b>	36,6	43,4	46,6	44,0	41,4	37,9	34,5	37,3	36,8	34,4
<b>TRENTINO ALTO ADIGE</b>	28,6	35,8	40,1	37,6	39,5	36,2	29,8	31,4	32,6	29,7
<b>UMBRIA</b>	46,1	51,3	52,9	46,7	46,6	43,4	39,7	40,5	41,4	35,8
<b>VALLE D’AOSTA</b>	34,0	41,1	43,7	40,7	38,0	35,6	30,3	29,8	29,9	27,5
<b>VENETO</b>	28,6	36,3	38,5	37,7	38,1	35,3	30,8	30,2	32,2	29,4
<b>Italia</b>	<b>40,3</b>	<b>47,1</b>	<b>47,1</b>	<b>46,8</b>	<b>45,3</b>	<b>44,0</b>	<b>40,5</b>	<b>41,7</b>	<b>40,1</b>	<b>36,9</b>

Fonte: ESPAD@Italia

<sup>27</sup> Cfr. Problem Gambling Severity Index (PGSI), versione ridotta del Canadian Problem Gambling Index (CPGI), adattato e validato a livello nazionale, per la popolazione adulta e il South Oaks Gambling Screen-Revised for Adolescents (SOGS-RA) per la popolazione studentesca.

<sup>28</sup> Fonte: Allegato al comunicato stampa CNR del 3 maggio 2018, pubblicato al seguente indirizzo istituzionale <https://www.cnr.it/it/comunicato-stampa/8089/1-azzardo-e-sempre-piu-adulto>.

**Grafico 1** – Distribuzione percentuale degli studenti con profilo “a rischio” o “problematico” in base al test SOGS-RA\*, tra coloro che hanno giocato d’azzardo nell’ultimo anno (anni 2008-2017)



Fonte: ESPAD@Italia

\*Test di screening South Oaks Gambling Screen: Revised for Adolescents-SOGS-RA (Winters et al., 1993; Poulin, 2002; Colasante et al. 2014)

**Tavola 2.** Percentuale degli studenti (15-19 anni) con profilo di gioco “problematico” in base al test SOGS-RA\*, tra coloro che hanno giocato d’azzardo almeno una volta nei 12 mesi – dettaglio regionale (anni 2008-2017)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<b>ABRUZZO</b>	11,5	8,6	9,6	7,6	7,3	7,4	8,0	9,0	6,9	8,1
<b>BASILICATA</b>	12,8	10,5	10,1	10,3	9,0	9,8	8,0	7,9	8,3	9,4
<b>CALABRIA</b>	14,7	11,1	9,9	8,2	8,9	8,3	10,6	8,8	8,9	10,5
<b>CAMPANIA</b>	12,0	10,4	9,9	10,0	9,3	10,0	9,2	11,8	12,8	9,2
<b>EMILIA ROMAGNA</b>	9,5	8,6	8,4	7,7	6,4	6,1	6,4	6,6	5,4	5,3
<b>FRIULI VENEZIA GIULIA</b>	8,4	7,3	7,3	6,5	4,3	6,4	6,9	5,3	6,7	5,4
<b>LAZIO</b>	10,1	8,5	9,2	8,2	7,4	8,4	7,5	7,4	7,5	6,9
<b>LIGURIA</b>	10,8	7,6	8,9	5,9	6,7	5,9	7,2	6,2	7,7	6,0
<b>LOMBARDIA</b>	9,8	8,3	7,9	7,6	5,7	6,1	6,0	5,6	5,7	5,0
<b>MARCHE</b>	9,1	6,9	8,5	7,0	7,3	7,0	6,8	8,4	6,9	6,2
<b>MOLISE</b>	13,2	9,0	9,6	10,1	8,3	8,8	8,4	9,2	8,0	8,7
<b>PIEMONTE</b>	8,8	7,2	8,5	5,8	5,6	5,9	6,7	5,7	5,7	4,6
<b>PUGLIA</b>	11,7	9,8	10,3	9,7	9,1	10,3	7,9	8,7	9,5	9,6
<b>SARDEGNA</b>	10,4	10,0	9,0	7,4	8,7	8,4	8,7	8,8	8,7	7,4
<b>SICILIA</b>	9,9	10,1	9,3	7,7	8,1	8,7	8,8	6,8	5,6	8,9
<b>TOSCANA</b>	9,0	8,4	8,2	7,2	6,4	6,2	7,0	7,9	6,8	6,4
<b>TRENTINO ALTO ADIGE</b>	8,1	8,3	7,6	6,7	5,0	5,6	5,8	5,4	5,9	4,4
<b>UMBRIA</b>	8,3	7,1	9,4	7,6	7,3	7,2	7,4	8,6	6,7	5,9
<b>VALLE D'AOSTA</b>	10,8	7,3	8,7	5,6	5,4	5,8	6,1	7,1	7,6	4,6
<b>Italia</b>	<b>10,0</b>	<b>8,7</b>	<b>8,5</b>	<b>7,9</b>	<b>7,0</b>	<b>7,5</b>	<b>7,8</b>	<b>7,9</b>	<b>8,3</b>	<b>7,1</b>

Fonte: ESPAD@Italia

\*Test di screening South Oaks Gambling Screen: Revised for Adolescents-SOGS-RA (Winters et al., 1993; Poulin, 2002; Colasante et al. 2014)

**Tavola 3.** Percentuale degli studenti (15-19 anni) con profilo di gioco “a rischio” in base al test SOGS-RA\*, tra coloro che hanno giocato d’azzardo almeno una volta nei 12 mesi – dettaglio regionale (anni 2008-2017)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<b>ABRUZZO</b>	17,8	16,3	15,1	15,3	12,3	12,9	12,4	12,9	13,1	15,7
<b>BASILICATA</b>	17,7	18,8	17,7	17,4	13,8	15,2	12,3	13,0	12,3	13,2
<b>CALABRIA</b>	17,1	19,4	16,0	15,7	13,2	12,7	10,1	12,4	11,9	13,1
<b>CAMPANIA</b>	18,5	17,6	14,9	16,4	13,4	13,8	13,4	12,9	11,8	14,6
<b>EMILIA ROMAGNA</b>	16,0	14,2	13,9	13,2	11,3	10,6	10,0	10,5	9,8	13,2
<b>FRIULI VENEZIA GIULIA</b>	14,1	13,9	13,9	13,4	11,4	9,3	11,0	9,4	9,1	11,5
<b>LAZIO</b>	17,1	15,3	13,2	15,6	13,8	11,4	11,7	9,8	12,6	14,0
<b>LIGURIA</b>	16,4	12,5	12,5	14,2	10,0	10,3	8,9	9,1	10,1	13,2
<b>LOMBARDIA</b>	16,4	13,7	13,0	12,2	9,7	10,1	9,3	9,3	8,5	13,6
<b>MARCHE</b>	16,3	15,5	15,4	15,3	10,7	10,5	11,2	10,4	11,3	13,6
<b>MOLISE</b>	17,9	17,2	14,9	15,0	13,2	13,1	12,7	13,0	12,3	13,9
<b>PIEMONTE</b>	15,7	13,7	13,4	12,5	10,5	11,0	9,1	9,4	12,0	12,5
<b>PUGLIA</b>	16,9	17,4	18,0	18,4	13,6	14,2	11,4	13,6	13,6	13,7
<b>SARDEGNA</b>	17,4	14,9	14,6	16,6	13,2	12,3	11,2	11,7	12,0	13,6
<b>SICILIA</b>	16,8	16,6	15,3	16,5	14,3	12,7	12,2	11,5	12,4	13,1
<b>TOSCANA</b>	16,3	14,7	13,6	14,9	11,3	10,7	10,9	10,6	11,8	14,2
<b>TRENTINO ALTO ADIGE</b>	15,8	13,5	12,1	11,9	9,8	9,6	10,0	10,9	8,8	11,7
<b>UMBRIA</b>	16,3	16,3	14,6	14,8	12,0	10,7	11,4	9,7	10,2	14,3
<b>VALLE D’AOSTA</b>	15,3	13,2	13,1	12,0	10,5	10,6	8,8	9,4	10,7	12,5
<b>Italia</b>	<b>16,5</b>	<b>15,0</b>	<b>13,7</b>	<b>14,7</b>	<b>11,8</b>	<b>11,6</b>	<b>11,3</b>	<b>11,1</b>	<b>11,3</b>	<b>13,5</b>

Fonte: ESPAD Italia

\*Test di screening South Oaks Gambling Screen: Revised for Adolescents-SOGS-RA (Winters et al., 1993; Poulin, 2002; Colasante et al. 2014)

Tali nuovi dati IPSAD ed ESPAD Italia rivelano, così, che in Italia gli adulti scommettono sempre di più, mentre è in calo il gioco d’azzardo, anche *on-line*, tra i giovani in tutte le Regioni italiane. Nel Sud Italia crescono invece gli studenti giocatori ‘problematici’.

Aumentano i giocatori d’azzardo nella popolazione adulta (15-64 anni) mentre diminuiscono in quella studentesca (15-19 anni). Nel corso del 2017 hanno giocato almeno una volta oltre 17 milioni di italiani (42,8%), contro i 10 milioni del 2014 (27,9%), e fra questi oltre un milione di studenti (36,9%), in calo rispetto agli 1,4 milioni (47,1%) di otto anni prima. Aumentano tra gli adulti anche i giocatori problematici, quadruplicati negli ultimi 10 anni, dai 100.000 (0,6% dei giocatori) stimati nel 2007, ai 230.000 (1,3% dei giocatori) del 2010, ai 260.000 (1,6% dei giocatori) del 2013, fino ai 400.000 stimati nel 2017 (2,4% dei giocatori). Di contro, i cosiddetti “problematici” diminuiscono, tra gli studenti, dall’8,7% dei giocatori del 2009 ai 7,1% del 2017, in particolare nelle Regioni del Centro e Nord Italia, mentre si rilevano incrementi in Sicilia, Basilicata, Calabria, Molise e Abruzzo.

In generale gli uomini (51,1%) giocano più delle donne (34,4%). Tra gli studenti la percentuale di maschi è quasi doppia rispetto alle coetanee (47,3% a fronte del 26,3%).

Il gioco più diffuso resta il “gratta e vinci”: la percentuale di giocatori che lo sceglie sale dal 60,1 del 2010 al 74 per cento del 2017. Seguono il lotto e il super enalotto, nonostante la netta diminuzione nello stesso periodo dal 72,7% al 50,5%. Al terzo posto troviamo le scommesse sportive che aumentano dal 18,3% del 2010 al 28% del 2017. Anche tra i giovani il gioco più diffuso è il “gratta e vinci” (64,7%), con una netta predilezione femminile; vi gioca il 58,9% degli studenti maschi contro il 75,5% delle studentesse. Al secondo posto si collocano le scommesse sportive, connotate da percentuali in senso opposto: 66,9% dei ragazzi contro il 16,8% delle ragazze. Fra gli studenti con profilo problematico il gioco più diffuso sono le scommesse sportive (78,3%), a seguire gratta e vinci (70,4%) e altri giochi con le carte (48,7%), mentre tra gli adulti con profilo problematico il gioco più diffuso sono le scommesse sportive (72,8%), segue il “gratta e vinci” (67,5%) e il superenalotto (43,6%).

Il 39,1% dei giocatori intervistati ritiene sia possibile diventare ricco con l’azzardo se si hanno buone abilità, convinzione ancora più diffusa fra i problematici, con il 48,3 per cento. Il 61,7 per cento degli intervistati è convinto che l’abilità del giocatore sia determinante per vincere a poker texano e altri giochi con le carte, il 36 per cento crede lo sia anche nelle scommesse. Ma alla domanda “nell’ultimo anno con il gioco sei andato in rosso, in pari o in attivo?” il 40,1% ammette di aver perso, il 48 per cento dice di essere in pari e l’11,9% di aver vinto. Fra i 15-19enni è convinto che sia possibile diventare ricchi se si è bravi al gioco il 51,3%, con quote dal 61,5% per il poker texano al 36,3% per le scommesse sportive, dal 16,7% per il bingo fino all’11,5% per le slot machine. Il 57,6% di chi ha giocato riferisce di essere in pari, il 27,3% di avere vinto e il 15,1% di aver perso.

Il 63,7% dei giocatori fra 15 e i 64 anni spende mediamente meno di 10 euro al mese ma tra le persone con profilo problematico il 48,1% riferisce una spesa inferiore ai 50 euro, il 37% fra i 50€ e i 200 euro, il 14,9% spende più di 200 euro. Inoltre, quasi 100.000 persone hanno chiesto denaro in prestito illegale, poco più di 100.000 hanno procurato danni economici ad altre persone e quasi 30.000 hanno subito danni economici in prima persona. Sembra più a rischio di sviluppare problematicità chi è in cerca di

prima occupazione e gli studenti.

Nella popolazione generale, il 58% riferisce di poter raggiungere un luogo dove poter giocare in meno di 5 minuti a piedi. Anche il 33,4% degli studenti accede ai luoghi di gioco in meno di 5 minuti da scuola e il 28,4% in 10. Nel 2017 circa 1,4 milioni di italiani hanno poi giocato on-line, così come 200.000 studenti, a fronte dei 240.000 del 2016. Chi gioca *on-line* lo fa, in maggior parte, utilizzando la smartphone.

Il 10,8% degli studenti ignora che nel nostro Paese è illegale giocare per gli under 18 e si stima che 580.000 (33,6%) studenti minorenni abbiano giocato d'azzardo nel corso dell'anno. La facilità di accesso ai luoghi di gioco è confermata dal dato che solo il 27,1% ha avuto problemi a giocare d'azzardo in luoghi pubblici perché minorenne. Il 75,1% degli studenti spende in azzardo meno di 10 euro al mese e il 6,3% più di 50 euro al mese, quota che tra gli studenti con profilo problematico sale al 22,1%.

## 2. Le statistiche dell'Istituto Superiore di sanità

Anche l'Istituto Superiore di sanità ha svolto alcune ricerche nell'ambito nel gioco d'azzardo. L'ultima disponibile è rinvenibile nel Rapporto ISTISAN 19/28 "Gioco d'azzardo in Italia: ricerca, formazione e informazione: risultati di un progetto integrato", di fine dicembre 2019. La ricerca, promossa dal Centro Nazionale Dipendenze e Doping dell'Istituto Superiore di sanità<sup>29</sup>, sulla base di un accordo con l'Agenzia delle dogane e dei monopoli, riporta i risultati dello studio epidemiologico trasversale di tipo osservazionale, condotto nella popolazione adulta, e in parallelo, quelli dello studio condotto sulla popolazione studentesca di 14-17 anni; inoltre, vengono ripresi i risultati di uno studio sulle abitudini di gioco online condotto tra gli internauti e quelli emersi dallo studio qualitativo con i giocatori d'azzardo in trattamento. Inoltre, illustra le attività di formazione e del telefono verde nazionale per

---

<sup>29</sup> Il progetto è stato elaborato tra il 2016 e il 2019. Nella prefazione si sottolinea che "una corretta conoscenza del fenomeno relativo al comportamento problematico nel giocare d'azzardo è, infatti, indispensabile per programmare e attivare piani di monitoraggio, controllo e intervento delle problematiche sanitarie ad esso connesse. In questo quadro nasce l'accordo di collaborazione con cui l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli affida all'Istituto Superiore di Sanità (1° aprile 2016 – 31 marzo 2019) la realizzazione – con garanzia di indipendenza – del progetto "Il gioco d'azzardo in Italia: ricerca, formazione e informazione" con l'obiettivo prioritario di contribuire alla conoscenza del fenomeno nella realtà italiana e attivare azioni incisive di prevenzione delle sue problematiche socio sanitarie mettendo in campo attività di formazione e informazione che fossero a carattere nazionale".



le problematiche legate al gioco d'azzardo.

Senza entrare nel dettaglio delle modalità e delle procedure di tipo statistico che hanno orientato l'analisi, si può osservare che in linea di fondo tali statistiche, anch'esse di natura campionaria, si allineano ai risultati dell'analisi prima riportate, con risultati assoluti e percentuali, comunque, differenti a causa dei diversi criteri utilizzati e della diversità del campione. Esse rappresentano una fotografia della situazione nel periodo considerato 2016-2019 e pertanto non focalizzano la dinamica del fenomeno nell'ambito di un più lungo periodo temporale.

Così, circa il 36,4 per cento dichiara di aver praticato gioco d'azzardo almeno una volta negli ultimi 12 mesi. Considerando le fasce d'età di campionamento, il gioco d'azzardo è praticato dal 27,3% dei 18-24enni, dal 36,6% dei 25-39enni, dal 41,1% dei 40-49enni, dal 41% dei 50-64enni, dal 30,6% dei 65-79enni e infine dal 19,5% della fascia d'età più anziana (80 anni e più). La distribuzione geografica della pratica del gioco d'azzardo evidenzia sensibili differenze tra le diverse macroaree del Paese. L'esperienza del gioco d'azzardo ha coinvolto il 29,3% della popolazione residente nel Nord-Est, seguito dal 33,8% della popolazione meridionale, il 35,8% della popolazione insulare, percentuali al di sotto della media nazionale (36,4%). Tra i cittadini del Nord-Ovest e del Centro, invece, hanno giocato d'azzardo nell'ultimo anno rispettivamente il 39,3% e il 42,7%, percentuali al di sopra della media nazionale (pari al 36,4%), facendo registrare una differenza di oltre 13 punti percentuali tra il Nord-Est e l'Italia centrale. È utile osservare come ad una alta prevalenza di pratica di gioco d'azzardo in una determinata area geografica non corrisponda necessariamente un'alta prevalenza di comportamento problematico. Come appena evidenziato, infatti, la prevalenza più alta di pratica di gioco d'azzardo si riscontra al Centro Italia (42,7% rispetto al 36,4% della media nazionale) 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 sotto la media nazionale (33,8% rispetto al 36,4%), si rileva una prevalenza di giocatori problematici sopra la media nazionale (4,6% contro la media nazionale del 3%).

Analizzando i profili di giocatore in funzione dell'età, si osserva che nel profilo di giocatore problematico le fasce d'età che presentano una prevalenza superiore alla

media nazionale (3%) sono 50-64 anni con il 3,5%, a seguire 40-49 anni (3,4%) e 25-39 anni (3,3%).

Inoltre, secondo tale indagine campionaria risulta che i giocatori d'azzardo si dedicano quasi esclusivamente al gioco in luogo fisico (94,5%), mentre l'1,7% che si dedica esclusivamente al gioco online e il 3,8% che si dedica ad entrambe le attività.

I luoghi dove si gioca di più sono le tabaccherie e i bar, indicate rispettivamente dall'82,6% e dal 61,8% dei giocatori. Seguono le altre ricevitorie (26,9%), le sale scommesse (12,5%) e le sale Bingo (8,2%), le sale di videolottery (VLT) (3,1%). I giocatori scelgono il luogo in cui giocare per la sua vicinanza a casa o al luogo di lavoro (rispettivamente 47,3% e 14,6%) mentre il 31% sceglie a caso e l'11,5% dichiara di scegliere il luogo dove si sente più fortunato.

Il primo dato riferito alla distribuzione percentuale dei giocatori rispetto ai profili di rischio mette in evidenza che il 72,8% della popolazione di giocatori pratica gioco d'azzardo senza nessun problema di gioco, l'11,3% è un giocatore a basso rischio, il 7,6% a rischio moderato e l'8,3% dei giocatori evidenzia un profilo di giocatore problematico. La classe d'età maggiormente rappresentata in tutti i profili è quella 50-64 anni, che è la classe d'età modale in tutti i livelli di rischi. Rispetto alla condizione lavorativa, gli occupati sono la categoria maggiormente rappresentata in tutti i profili di rischio. Nel profilo di giocatori problematici si osservano le percentuali più elevate per le casalinghe (19,5%) e per i disoccupati o le persone in cerca di occupazione (14,3%).

Interessante, inoltre riportare i dati della ricerca con riguardo allo studio dei fattori di rischio per il gioco d'azzardo. Si riporta, infatti, che "nell'epidemiologia classica il fattore di rischio (RF) è una specifica condizione che risulta statisticamente associata ad una malattia e che pertanto si ritiene possa concorrere alla sua patogenesi, favorirne lo sviluppo o accelerarne il decorso; non è pertanto un agente causale ma un indicatore di probabilità che lo stesso possa associarsi ad una determinata condizione clinica. La sua assenza non esclude la comparsa della malattia, ma la sua presenza o la compresenza di più fattori di rischio aumenta notevolmente il rischio di malattia. Il Fattore di protezione, di contro, è una condizione che risulta statisticamente significativa nella prevenzione della patogenesi di una malattia. L'epidemiologia

moderna contempla tra i fattori di rischio e protezione anche diversi aspetti del comportamento, le caratteristiche genetiche o intrinseche del soggetto, l'esposizione ambientale o gli stili di vita. In quest'ottica si è ritenuto opportuno considerare l'associazione tra il comportamento di gioco d'azzardo e alcune variabili individuali e ambientali. Questa associazione viene espressa in termini statistici attraverso l'Odds Ratio (OR): se il valore dell'OR è uguale a 1, significa che il fattore associato è ininfluenza sul comportamento di gioco; se il valore dell'OR è maggiore di 1, il fattore è associato positivamente alla condizione di problematicità, ossia può concorrere al suo manifestarsi; se il valore dell'OR è minore di 1 il fattore è associato negativamente alla problematicità del comportamento<sup>30</sup>. Nello specifico, l'analisi riporta che la variabile del contesto sociodemografico (quale fattore di rischio preso in considerazione) mostra una modesta associazione positiva con il comportamento problematico 'vivere nell'area meridionale-insulare' (rispettivamente OR= 2,345; IC95% 2,335-2,355 per le Isole e OR= 2,253; IC95% 2,245-2,261 per il Sud). Ciò significa che vivere in queste aree del territorio nazionale comporta un rischio doppio di sviluppare un comportamento di gioco problematico (OR superiore a 1). Di contro, vivere nell'Italia nord-orientale o centrale (OR= 0,279; IC95% 0,277-0,281 per il Nord-Est e OR= 0,386; IC95% 0,384-0,388 per il Centro Italia) ha un'associazione negativa moderata con il comportamento problematico (OR inferiore a 1).

Anche gli stili di vita non salutari si confermano come fattori associati positivamente con il comportamento di gioco problematico. In particolare, il comportamento di *binge drinking* (bere fino al perdere il controllo) ha un'associazione positiva molto forte (OR= 18,077; IC95% 17,821-18,336) se praticato 3 volte o più nell'ultimo mese, in quanto espone circa 18 volte di più alla possibilità di sviluppare un comportamento di gioco problematico<sup>31</sup>.

---

<sup>30</sup> Op.cit.

<sup>31</sup> Op.cit.

In conclusione, le indagini statistiche di tipo quantitativo, che danno anche evidenza delle possibili interconnessioni anche con altri variabili, sono in grado di restituire una fotografia di tale complesso fenomeno. Conoscere questo fenomeno nei suoi differenti aspetti e sotto determinate condizioni può consentire al decisore pubblico di investire risorse anche finanziarie al fine di limitare l'impatto sulla salute pubblica.

## CAPITOLO III

*Sommario:* 1. Il Fondo per il gioco d'azzardo patologico: aspetti finanziari e gestionali. – 2. Le iniziative di alcune Regioni. Uno sguardo d'insieme

### **1. Il Fondo per il gioco d'azzardo patologico: aspetti finanziari e gestionali**

Sotto il profilo normativo, il Fondo per il gioco d'azzardo patologico trova fondamento giuridico nella legge n. 208 del 28 dicembre 2015 (legge di stabilità del 2016), che, al comma 946 dell'art. 1, ne prevede l'istituzione, presso il Ministero della salute, al fine di garantire le prestazioni di prevenzione, cura e riabilitazione nei confronti delle persone affette da tale patologia. Per la dotazione del fondo era stata autorizzata la spesa di 50 milioni annui a decorrere dall'anno 2016. Occorre aggiungere che la legge di stabilità per il 2015<sup>32</sup>, per le medesime finalità di tutela e prevenzione, al comma 133, aveva previsto di destinare annualmente, a decorrere dall'anno 2015, nell'ambito delle risorse previste a favore del Servizio sanitario nazionale, una quota pari a 50 milioni, e con la medesima disposizione, si prescriveva l'adozione, con decreto di natura regolamentare del Ministro della salute, previa Intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le province autonome di Trento e Bolzano, di linee di azione per garantire le prestazioni di prevenzione, cura e riabilitazione rivolte alle persone affette dal gioco d'azzardo patologico (GAP). Il medesimo comma 133, inoltre, stabiliva che l'Osservatorio per il contrasto della diffusione del gioco d'azzardo e il fenomeno della dipendenza grave, istituito ai sensi dell'art. 7, comma 10, quarto periodo del DL 13 settembre 2012, n. 158, convertito in legge 8 novembre 2012, n. 189, originariamente incardinato presso l'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato<sup>33</sup>, dovesse essere trasferito presso il Ministero della salute, al fine del monitoraggio della dipendenza dal gioco d'azzardo e dell'efficacia delle azioni di cura e di prevenzione intraprese, con rideterminazione della composizione organica in modo da assicurare la presenza di esperti sulla materia del

---

<sup>32</sup> Legge 23 dicembre 2014, n. 190.

<sup>33</sup> Quest'ultima è ora inserita presso l'Agenzia delle dogane che ha assunto la nuova denominazione di Agenzia delle dogane e dei monopoli -ADM, come più volte citata nel testo.

GAP, rappresentanti delle Regioni, degli enti locali e delle associazioni operanti nel settore<sup>34</sup>. L'Osservatorio costituisce, pertanto, un organismo consultivo centrale nelle attività di analisi di tale fenomeno e di ausilio per l'azione congiunta del Ministero della salute e della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le province autonome di Trento e Bolzano, emettendo, altresì, pareri obbligatori in materia.

Nel bilancio del Ministero della salute, nell'ambito della missione riferita alla "tutela della salute" e specificatamente, nell'ambito del programma di spesa "prevenzione e promozione della salute umana ed assistenza sanitaria al personale navigante e aeronavigante", affidata, per la sua gestione, alla Direzione generale della prevenzione sanitaria, è stato, così, istituito il cap. 4386 "Fondo per il gioco d'azzardo patologico". Il Fondo è ripartito, come accennato, tra le Regioni sulla base del criterio afferente al numero delle persone affette da disturbo da gioco d'azzardo censite dai Servizi per le dipendenze, Ser-D. Tuttavia essendo tale servizio, per tali finalità di analisi, presente solo in parte sul territorio nazionale (solo presso le ASL di alcune Regioni sono stati, infatti, costituiti i Ser-D per la dipendenza da gioco d'azzardo<sup>35</sup>), e nell'incompletezza e poca utilizzabilità dei dati, riconducibile alla non completa attuazione del Ser-D, le risorse vengono ripartite, come è avvenuto per gli anni 2016, 2017, 2018, 2019 (e 2020) con decreto del Ministro della salute, sentita la Conferenza Stato-Regioni, tra le Regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano<sup>36</sup>, sulla base dei criteri determinati in analogia alla ripartizione delle risorse statali di cui alla legge n. 190 del 2014, cioè per quote d'accesso, secondo le modalità previste dalla legislazione vigente in materia di costi standard per il SSN, (al pari, cioè, delle risorse assegnate a titolo di finanziamento della quota indistinta del fabbisogno sanitario standard regionale). Per il 2020 si è poi continuato ad applicare pro tempore, nelle more della emanazione del

---

<sup>34</sup> Cfr. Decreto interministeriale 12 agosto 2019 di ricostituzione dell'Osservatorio per il contrasto della diffusione del gioco d'azzardo e il fenomeno della dipendenza grave (a cui è seguito il Decreto direttoriale 2 dicembre 2019 di nomina dei componenti). L'Osservatorio era stato inizialmente costituito con Decreto interministeriale 24 giugno 2015, prevedendo quale data ultima di operatività dello stesso il 17 marzo 2019.

<sup>35</sup> Il Servizio per le Dipendenze- Ser-D da gioco d'azzardo è usufruibile su base volontaria dai soggetti affetti da tale patologia, ovvero dai familiari, docenti, altri operatori o altri soggetti che risultino a conoscenza del caso concreto.

<sup>36</sup> Dm 6 ottobre 2016 per l'esercizio 2016 e Dm 7 dicembre 2017 per il 2017. Per gli esercizi 2018 e 2019, Dm 26 ottobre 2018.

nuovo decreto, ancora il dm 26 ottobre 2018, valevole per le risorse stanziare per il 2018 ed anche per quelle stanziare nel 2019. Per quanto riguarda la gestione del capitolo di spesa 4386 concernente il contrasto al gioco d'azzardo patologico la nota integrativa al consuntivo 2020 del Ministero della salute riporta che la situazione emergenziale connessa alla pandemia ha bloccato gli interventi di attuazione posti in essere dalle Regioni e, pertanto, evidenzia come non sia stato possibile procedere ai previsti pagamenti. Gli stessi, infatti, risultano essere pari a circa 49 milioni in conto dei residui e poco più di 1 milione in conto competenza. Questa la ripartizione delle risorse operata dal dm 26 ottobre 2018 per le annualità riferite al 2018 e al 2019.

**Tavola 4**

<b>Ripartizione regionale del Fondo per il gioco d'azzardo patologico- annualità 2018-2019</b>		
	<b>2018</b>	<b>2019</b>
Abruzzo	1.100.092,03	1.100.092,03
Basilicata	471.301,18	471.301,18
Calabria	1.602.538,54	1.602.538,54
Campania	4.655.102,79	4.655.102,79
Emilia-Romagna	3.715.076,41	3.715.076,41
Friuli-Venezia Giulia	1.031.539,14	1.031.539,14
Lazio	4.833.880,60	4.833.880,60
Liguria	1.352.451,22	1.352.451,22
Lombardia	8.262.584,38	8.262.584,38
Marche	1.288.628,54	1.288.628,54
Molise	259.708,00	259.708,00
Piemonte	3.701.685,57	3.701.685,57
Puglia	3.319.909,02	3.319.909,02
Sardegna	1.372.530,49	1.372.530,49
Sicilia	4.105.755,56	4.105.755,56
Toscana	3.154.375,85	3.154.375,85
Bolzano*	422.208,84	422.208,84
Trento*	441.112,72	441.112,72
Umbria	748.263,98	748.263,98
Valle d'Aosta	105.552,36	105.552,36
Veneto	4.055.702,69	4.055.702,69
<b>Totale</b>	<b>50.000.000,00</b>	<b>50.000.000,00</b>

Fonte: elaborazioni Corte dei conti

\*Le quote riferite alle province autonome di Trento e Bolzano sono calcolate quale somme indisponibili.

Significative risultano, quindi, essere le azioni portate avanti dalle Regioni e dalle province autonome, alle quali è demandata l'individuazione dei contenuti dei Piani operativi (regionali) che dettano le linee essenziali delle attività programmatiche e strategiche in materia di contrasto alla ludopatia. Un ruolo centrale è svolto dalle due Direzioni generali del Ministero della salute, quella della prevenzione sanitaria (DGPRES) e quella della programmazione sanitaria (DGPRO); la prima in quanto

intestataria formalmente del fondo in connessione agli aspetti medico scientifici; la seconda, in quanto titolare della competenza amministrativa a gestire le risorse conferite nella quota indistinta del fabbisogno sanitario standard regionale. Il prospetto che segue dà conto delle risultanze contabili riferite al capitolo di spesa specificatamente istituito.

Tavola 5

MINISTERO DELLA SALUTE - DATI CONTABILI RIFERITI AL CAPITOLO DI BILANCIO 4386 - FONDO PER IL GIOCO D'AZZARDO PATOLOGICO (ESERCIZI 2016 - 2020)

(Dati in migliaia)

esercizio	Stanziamiento iniziale di competenza	Stanziamiento definitivo di competenza	Residui definitivi iniziali	Impegni di competenza	Impegni Totali	Pagato competenza	Pagato residui
2016	50.000	50.000	0	49.145	49.145	0	0
2017	50.000	45.000	49.145	44.227	44.226	0	49.145
2018	50.000	50.000	44.226	49.137	49.137	0	38.594
2019	50.000	50.000	54.769	0	0	0	5.633
2020	49.200	49.200	49.137	49.137	49.137	1.032	49.137

Fonte: elaborazioni Corte dei conti

Come precedentemente osservato, sotto il profilo funzionale risultano determinanti i Piani operativi regionali, in quanto strumentali alla ripartizione del Fondo, di cui all'articolo 1, comma 946, della legge n. 208 del 2015. Sotto l'aspetto procedurale, nell'ambito della ripartizione del Fondo, il Ministero della salute ha previsto per le Regioni delle quote distinte. L'iter di assegnazione dei fondi nazionali prevede, inoltre, la valutazione positiva dei Piani, in concerto con l'Osservatorio per il contrasto della diffusione del gioco d'azzardo e il fenomeno della dipendenza grave. Va, inoltre, affermato che i soggetti regionali incaricati dell'esecuzione dei Piani e, in particolare, del riparto, assegnazione e liquidazione della quota regionale del fondo operano sulla base della quantificazione derivante dalla "verifica da parte del Ministero di avvenuta realizzazione di almeno il 50 per cento delle attività progettuali e dell'avvenuta spesa di almeno il 50 per cento delle risorse del Fondo relative all'anno 2018".

La procedura di assegnazione, tuttavia, non è stata esente da problematiche



attuative fin dalla sua prima fase di riparto del fondo, nel 2016. Infatti, la disciplina di riparto, prevista dal dm del 6 ottobre 2016 del Ministero della salute, aveva disposto che, entro 90 giorni dall'emanazione, le Regioni dovessero presentare un piano di attività per il contrasto al GAP che includesse sia interventi di prevenzione che di cura e riabilitazione, con il coinvolgimento degli enti locali e del *setting* scolastico familiare e lavorativo, in coerenza con il Piano Nazionale della Prevenzione<sup>37</sup>. Entro i successivi 60 giorni, la Direzione generale per la prevenzione sarebbe stata tenuta, quindi, a valutare tale documentazione e, in caso di approvazione, erogare le somme stanziare. Il criterio di riparto, in attesa del completo funzionamento del Sistema Informativo Nazionale per le Dipendenze (SIND), idoneo a rilevare, in maniera più significativa, il quadro della situazione in ogni Regione e funzionale a qualificare più specificatamente la metodologia di ripartizione, fu individuato, come anticipato sopra, in quello "per quote di accesso", in analogia al Fondo sanitario nazionale, cioè sulla base della popolazione. Per quanto riguarda il SIND, istituito, per le dipendenze da sostanze stupefacenti e alcoliche, con il dm 11 giugno 2010, va osservato che nel 2018 è stato emanato il documento contenente le specifiche tecniche dei tracciati (versione 2.6). Il nuovo decreto, che modificherà quello del 2010, sebbene approvato dal Consiglio superiore di sanità risulta ancora in via di definizione mancando l'approvazione della Cabina di regia e il parere dell'Autorità garante per la protezione dei dati personali. Con esso si prevede la raccolta delle informazioni anche con riferimento alle

---

<sup>37</sup> Il Piano Nazionale della Prevenzione (PNP), adottato, per il triennio 2005-2007, con Intesa tra Ministero della salute, Regioni e Province Autonome sottoscritta il 23 marzo 2005, e poi prorogato agli anni 2008 e 2009, costituisce uno strumento importante nella programmazione sanitaria per almeno tre ordini di motivi: il primo è legato alla scelta strategica delle Regioni di dichiarare di voler investire ulteriormente nell'area della prevenzione per raggiungere maggiori risultati nel settore. Il secondo è connesso alla decisione di mettere alla prova una linea di *governance* partecipata, che ha portato il Ministero a valorizzare al meglio le potenzialità di coordinamento del Centro per il controllo delle malattie (CCM), le Regioni a innestare proficuamente nella loro pianificazione una serie di linee operative comuni e le Aziende sanitarie - a cascata - a utilizzare tale strumento aggiuntivo per contribuire a ridurre in concreto il peso delle malattie e della disabilità. Il terzo motivo, infine, attiene alla decisione di subordinare la programmazione alle conoscenze disponibili.

L'ultimo PNP redatto dal Ministero della salute è riferito al periodo 2020-2025. Infatti, nell'Intesa Stato - Regioni del 21 dicembre 2017, si era prevista la proroga al 31 dicembre 2019 della vigenza del Piano Nazionale della Prevenzione 2014-2018 e la rimodulazione dei Piani Regionali della Prevenzione 2014-2018, e si è convenuto di avviare i lavori per l'elaborazione del Piano Nazionale della Prevenzione 2020-2025. Nella seduta del 6 agosto 2020 in Conferenza Stato Regioni è stato quindi approvato il Piano nazionale 2020-2025. Come negli altri casi, anche l'ultimo PNP prevede una parte dedicata alla prevenzione delle dipendenze da sostanze e "da comportamenti".

dipendenze da gioco d'azzardo<sup>38</sup>.

Il problema delle difficoltà di rilevazione dei dati è conosciuto da un decennio e allo stato attuale non si ha un quadro reale di quanti malati siano in cura presso le strutture ambulatoriali, quanti presso le strutture residenziali, quanti presso le strutture semiresidenziali, fin dai tempi di prima attivazione dei vari Ser-D presso le varie ASL regionali, che possono meglio far conoscere le azioni effettivamente messe in atto dalle Regioni, l'entità e la qualità del fenomeno, e poter meglio progettare le misure di contrasto<sup>39</sup>. Una migliore e più puntuale conoscenza dei dati appare, infatti, essenziale sotto almeno tre profili: quello della quantificazione delle risorse da riportare al numero di casi effettivamente registrati; quello di una più efficace programmazione centrale e territoriale; quella di consentire all'ADM di monitorare l'offerta dei giochi anche in considerazione del criterio attinente al numero dei soggetti affetti da disturbo da gioco d'azzardo. Nella procedura di valutazione dei piani il Ministero aveva utilizzato gli ambiti di valutazione e gli obiettivi previsti nel Piano di azione nazionale contro il GAP, predisposto dall'Osservatorio nazionale per il contrasto del gioco d'azzardo, fornendo all'Osservatorio medesimo "uno schema di sintesi dell'istruttoria" senza sottoporre, nella loro formulazione integrale, i Piani stessi all'Osservatorio. I Piani furono effettivamente approvati dalla maggioranza dei membri e la DGPRES, in data 28 giugno 2017, (con proprio decreto) liquidò alle Regioni

---

<sup>38</sup> Fonte: comunicazione della Direzione generale della prevenzione sanitaria del Ministero della salute, prot. n. 43426, del 27/09/2021 in risposta alla nota istruttoria Cdc prot. 2326 del 16/09/2021.

<sup>39</sup> È stata presa, anche, in considerazione l'ipotesi di conferire ai 54.000 medici di base, tramite le Regioni e quindi le rispettive ASL, l'incarico di procedere ad un censimento dei casi non ancora monitorati, nel rispetto delle leggi sulla privacy, con schede di rilevazione, già utilizzate dal CNR IFC "CPGI short form", composto da 9 item, per gli adulti e il "SOGS-RA", composto da 11 item, per gli studenti delle scuole secondarie di secondo grado.

L'ultima analisi campionaria è stata condotta dall'Istituto superiore di sanità, i cui dati sono riassunti nel capitolo II della presente Indagine. Essa fornisce un resoconto dettagliato dei risultati conseguiti che, in alcuni casi, a grandi linee, confermano i dati già riportati dal CNR ma che non sono con questi del tutto confrontabili in quanto vengono usate diverse classificazioni in merito alla tipologia del giocatore (il CNR usa 4 distinzioni: nessun rischio, rischio minimo, rischio moderato, rischio severo. L'ISS usa 3 distinzioni: nessun problema di gioco, giocatore problematico, giocatore a rischio). Per cui, da questo punto di vista, emergono dei risultati notevolmente diversi, non sovrapponibili. Peraltro, un'indagine campionaria con campioni estremamente esigui non dà la certezza dei risultati e soprattutto non dice dove sono allocati i casi a rischio severo, al contrario di un censimento. In merito alla possibilità di conferire, ai 54.000 medici di base, l'incarico di procedere ad un censimento dei casi non ancora monitorati, il Ministero ritiene che esso non possa sovrapporsi alle Regioni in merito all'organizzazione e gestione dei servizi sanitari ferma restando la possibilità di una normale collaborazione interistituzionale.

la somma di euro 49.145.221, prelevandole dal capitolo 4386<sup>40</sup>. Ma su ricorso, in sede di giustizia amministrativa, presentato, da una associazione a tutela dei consumatori, sulla base dell'assunto che l'approvazione dei Piani si dovesse basare sulla valutazione degli stessi nella loro interezza e non su di uno schema di sintesi elaborato dal Ministero, il Tar Lazio, dando accoglimento all'istanza, con sentenza notificata il 20 ottobre 2017, ha riconosciuto il *"... rilevante vulnus procedimentale il quale, elidendo l'efficacia della fase consultiva comunica la propria illegittimità all'intero seguito procedimentale di approvazione dei Piani di attività, di erogazione delle risorse e di successiva attribuzione delle stesse ai soggetti eventualmente indicati nei medesimi Piani."* Ciò ha portato, alla luce della sentenza del Tar, ad una nuova fase consultiva con la valutazione integrale dei piani da parte dell'Osservatorio, previa condivisione di una nuova metodologia di valutazione che, tenendo conto della vecchia, ha incluso anche nuovi elementi<sup>41</sup>.

Pertanto, l'erogazione effettiva delle risorse è avvenuta a distanza di 1 anno e 7 mesi dal decreto di ripartizione, motivo che giustifica, in riferimento agli aspetti contabili relativi al capitolo 4386 i pagamenti in conto residui sull'esercizio 2016<sup>42</sup>.

Anche con riferimento agli esercizi successivi, in particolare agli esercizi 2018 e 2019, per i quali è stato emanato il dm 26 ottobre 2018 di riparto delle risorse, solo nel 2020, anche a seguito del ricostituito Osservatorio, si è proceduto alla valutazione e alle approvazioni delle programmazioni regionali 2018-2019 al fine della erogazione dei

---

<sup>40</sup> Venne esclusa la parte spettante alle Province autonome di Trento e Bolzano, ai sensi dell'art. 2, comma 109, della legge 23 dicembre 2009, per effetto del quale, le Province autonome medesime, non partecipano alla ripartizione dei finanziamenti statali.

<sup>41</sup> Tale nuova metodologia fu trasformata in un decalogo di criteri, poi successivamente applicati, dando luogo a differenti pareri, positivi o negativi, nei quali l'Osservatorio ebbe occasione di esprimere la propria valutazione a maggioranza con i seguenti risultati valutativi:

parere positivo per le seguenti Regioni: Basilicata, Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Umbria;

parere positivo con osservazioni per le seguenti Regioni: Abruzzo, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, Molise, Piemonte, Puglia, Sardegna, Sicilia, Toscana, Valle D'Aosta e Veneto;

parere negativo per le seguenti Regioni: Calabria e Campania. A fine 2017 le Regioni furono informate delle valutazioni dell'Osservatorio, ferma restando l'indisponibilità della spesa. Così, le Regioni che avevano riportato osservazioni o parere negativo furono invitate a riformulare i Piani. Successivamente, nella riunione di maggio 2018, tutti i Piani rimodulati furono valutati positivamente e le quote, inizialmente solo liquidate nel 2017, furono rese disponibili per l'effettivo pagamento.

<sup>42</sup> Va osservato che in tutti i Piani regionali vengono indicate le azioni finanziate con il Fondo ex art. 1, co. 946, L. 208/2015, ma non tutte le Regioni indicano le azioni finanziate con le risorse stanziare ex art. 1, comma 133, L. 190/2014, erogate annualmente alle Regioni, all'atto dell'assegnazione spettante, a titolo di finanziamento della quota indistinta del fabbisogno sanitario standard regionale secondo i criteri e le modalità previste dalla legislazione vigente in materia di costi standard.

relativi fondi per l'anno 2018. Per quanto attiene, invece, alle risorse 2019, ai sensi dell'art. 2, comma 4, del dm del 26 ottobre 2018, le Regioni avrebbero dovuto trasmettere al Ministero entro fine marzo 2020 una relazione tecnico finanziaria, a cura dei referenti scientifici dei Piani regionali, sullo stato di attuazione delle attività previste nei medesimi Piani. Tale ultimo termine fu poi posticipato al 28 settembre 2020 e le difficoltà sorte a causa del perdurare della pandemia hanno ulteriormente portato le Regioni, ad eccezione del Friuli-Venezia Giulia, a richiedere due proroghe ulteriori. Di conseguenza si è potuto erogare, ad aprile 2020, le quote spettanti 2018 attraverso un disaccantonamento della cassa 2019 e ad erogare solo alla Regione Friuli la quota 2019 (circa 1 milione come si evince dalla tavola 3 sopra riportata), essendo slittato il termine del 31 marzo 2020 al 15 settembre 2021 (per effetto del Dm 5 agosto 2021), termine ultimo per l'erogazione delle risorse del fondo 2019 alle altre Regioni<sup>43</sup>.

---

<sup>43</sup> Fonte: Comunicazione della Direzione generale della prevenzione sanitaria del Ministero della salute, prot. n. 43426 del 27/09/2021, in risposta alla nota istruttoria prot. n. 2326 del 16/09/2021.

**Focus: Le iniziative dell'Osservatorio per il contrasto della diffusione del gioco d'azzardo e il fenomeno della dipendenza grave**

*Dall'aprile del 2016, data della sua costituzione, alla data di settembre 2018, l'Osservatorio per il contrasto della diffusione del gioco d'azzardo e il fenomeno della dipendenza grave si è riunito 20 volte e alla stessa data ha elaborato 3 documenti.*

*Il primo documento conteneva istanze relative al processo di evoluzione tecnologica degli apparecchi new slot (AWP). Tali istanze riguardavano tutta l'offerta di gioco d'azzardo in concessione, da sottoporre preventivamente a valutazione d'impatto circa gli effetti di induzione alla dipendenza patologica. In attesa che questo avvenisse, l'Osservatorio ha proposto così, una serie di iniziative, tra cui l'introduzione della tessera sanitaria per poter accedere al gioco in modo di poter impedire formalmente il gioco dei minori, salvaguardare i giocatori patologici, fissare in 50 al giorno la cifra massima che è possibile perdere; permettere il gioco esclusivamente con l'utilizzo di monete e mai con l'utilizzo di banconote; mantenere la vincita massima a 100 euro per partita; tre minuti con un messaggio che si rischia la dipendenza e con un numero di telefono per eventuali richieste d'aiuto); prevedere che non vi siano premi di sala o jackpot nazionali aggiuntivi; prevedere messaggi di allerta che vengano inviati al server qualora il gioco sia attivo in orari non consentiti.*

*Il secondo documento conteneva varie considerazioni dell'Osservatorio rese anche nella Conferenza unificata Stato - Regioni - EELL, in occasione dell'Intesa del 7 settembre 2017. Tra di esse, la riflessione sul concetto di certificazione è stata quella ampiamente dibattuta, nello specifico, la certificazione ai fini della tutela della salute. Le variabili che interessano tale ambito potrebbero essere connesse a caratteristiche dei punti vendita, alla distribuzione e concentrazione territoriale.*

*Un ulteriore ambito di riflessione ha riguardato gli aspetti relativi al rispetto delle norme sulla sicurezza ambientale e sanitaria dei luoghi dove si svolgono le attività di gioco, in riferimento sia a variabili generali (areazione, luci, pulizia, fumi anche da assunzione di tabacco, inquinamento elettromagnetico) sia variabili specifiche.*

*Con riferimento alla collocazione territoriale, la responsabilità istituzionale, secondo l'Osservatorio, doveva essere informata a un criterio ecologico d'impatto, alla ricognizione degli effetti sui minori sui malati sugli ex giocatori in trattamento terapeutico. Per tale motivo l'autorizzazione all'apertura di nuove sale o al rinnovo delle preesistenti doveva avere a corredo la valutazione del Dipartimento igiene e prevenzione sanitaria (DIPS) di ciascuna azienda sanitaria competente per territorio.*

*Un terzo documento conteneva le “linee d’azione per garantire le prestazioni di prevenzione, cura e riabilitazione”, rivolte alle persone affette dal gioco d’azzardo patologico, da inserire nel regolamento da emanare a cura del Ministro della salute, previa Intesa in sede di Conferenza permanente tra Stato – Regioni – EELL, previsto dall’art. 1, comma 133, della legge n.190 del 2014<sup>44</sup>.*

*Occorre inoltre riportare che l’Osservatorio nella riunione del 23 giugno 2021 ha concordato un documento sulle raccomandazioni relative alle implicazioni sanitarie connesse alla riapertura generalizzata dei punti vendita di gioco pubblico disposta dal 1° luglio 2021 ai sensi del DL n. 65 del 2021 (art. 7 comma 1). In tale documento si legge che “dopo la forzosa astinenza (a intervalli, dal marzo 2020 al 1° luglio 2021) sia necessario, con urgenza, adottare misure a tutela della salute pubblica e in generale per il benessere sociale e familiare.*

Per quanto riguarda gli aspetti relativi al sistema di pubblicità e di informazione disciplinati per il settore dei giochi, occorre osservare che l’art. 1, comma 941, della legge n. 208 del 2015, più volte richiamata, ha previsto che il Ministero della salute, di concerto con l’allora Ministero dell’istruzione, dell’università e della ricerca, dovesse predisporre campagne d’informazione e sensibilizzazione, con particolare riferimento alle scuole di ogni ordine e grado, sui fattori di rischio connessi al gioco d’azzardo. La legge, a tale riguardo, non ha però previsto risorse finalizzate a tale scopo e, pertanto, le campagne sono state realizzate nell’ambito delle risorse in bilancio.

Tra le iniziative attuate è stato promosso nel 2019, a costo zero, un progetto di comunicazione denominato “Azzardopatia. Quando in gioco c’è la vita”. Esso si è svolto nell’ambito del Festival dei Due Mondi di Spoleto. Il progetto ha riguardato le ripercussioni famigliari e sociali del disturbo da gioco d’azzardo.

Al riguardo appare opportuno evidenziare il potenziale rilievo di analoghe iniziative nell’ambito delle scuole medie superiori e degli istituti universitari, per far

---

<sup>44</sup> Con nota del 26 aprile 2018 lo schema di regolamento è stato trasmesso al Consiglio di Stato; il 7 giugno 2018 il Consiglio di Stato ha emesso un parere interlocutorio. Alla data del 4 giugno 2019 era in fase di predisposizione la relazione tecnico-finanziaria che dovrà essere vidimata dal Ministero dell’economia e finanze per poi essere allegata al testo emendato dello schema di regolamento per il successivo invio prima alla Conferenza Stato – Regioni e poi al Consiglio di Stato per il prescritto parere definitivo.

conoscere tale fenomeno nei suoi aspetti problematici così che le stesse diano un segnale di reale coinvolgimento e partecipazione istituzionale.

## **2. Le iniziative di alcune Regioni: uno sguardo d'insieme**

A titolo esemplificativo appare utile fornire un quadro ricognitivo su come alcune Regioni abbiano dato seguito realizzativo alla disciplina normativa e regolamentare prevista per arginare il fenomeno della ludopatia, anche con riferimento all'utilizzo delle risorse assegnate.

- **La Regione Toscana** ha finalizzato nel proprio bilancio 2020 circa 6 milioni per azioni di contrasto al gioco d'azzardo patologico, sulla base di due delibere approvate dalla Giunta regionale, nel corso di una delle ultime sedute di dicembre 2019. La prima prenota, per l'annualità 2017, la somma di circa 2,8 milioni, assegnata dal Ministero della salute, per l'implementazione del Piano regionale di contrasto al gioco d'azzardo. La seconda destina 3,1 milioni circa alle aziende sanitarie per la realizzazione di attività di prevenzione, cura e riabilitazione delle persone con disturbo da gioco d'azzardo. La prima, "Implementazione delle azioni del Piano regionale di contrasto al gioco d'azzardo e prenotazione delle risorse erogate dal Ministero della salute", fa riferimento, appunto, al Piano regionale approvato nel 2018. Per il 2016 alla Toscana erano stati assegnati 3,6 milioni circa per l'annualità 2016. La delibera prenota la somma di poco più 2,8 milioni, per l'annualità 2017<sup>45</sup>.

Il Piano regionale di contrasto al Gap della Toscana, redatto prima nel 2017 con delibera n. 755 del 10 luglio 2017, poi modificato nel 2018 (delibera della Giunta n. 771), alla cui realizzazione sono destinate le risorse, si propone di concorrere alla rimozione delle cause sociali e culturali che possono favorire le forme di dipendenza da gioco; di promuovere una risposta coordinata, integrata e continuativa alle persone che manifestano un problema di gioco d'azzardo patologico; di agire prevalentemente sul versante della prevenzione, non trascurando indispensabili azioni di conoscenza e ricerca approfondita del fenomeno a livello provinciale e regionale, né azioni tese alla formazione informazione di tutti gli operatori coinvolti nella tematica, sia dei servizi e degli enti pubblici che delle Associazioni di volontariato, del terzo settore.

---

<sup>45</sup> Fonte: comunicato stampa Conferenza delle Regioni e delle province autonome (27 dicembre 2019).

La seconda delibera, di riparto alle Asl delle risorse del Fondo indistinto dei Lea, quota finalizzata alla prevenzione, cura e riabilitazione del disturbo da gioco d'azzardo, annualità 2019, destina alle aziende sanitarie la somma complessiva di circa 3.152.051, così ripartita: Asl Toscana centro: 1.373.422; Asl Toscana nord ovest: 1.076.459; Asl Toscana sud est: 702.168. Va comunque rilevato che il Piano sanitario e sociale integrato regionale 2018-2020, nel capitolo dedicato alle "Nuove dipendenze", individua come obiettivo primario il rafforzamento e consolidamento della rete di aiuto alle persone e alle loro famiglie con problemi di GAP, attraverso l'integrazione degli interventi tra servizio pubblico, privato sociale e territorio e l'incentivazione di iniziative dirette al potenziamento dei servizi sociosanitari di comunità rivolti al cittadino.

Con riguardo alla programmazione 2019-2021, la Regione Toscana ha approvato nel 2020 (delibera Giunta n. 1489 del 2020) il Piano regionale di contrasto al gioco d'azzardo, per un valore finanziario pari a circa 9 milioni, che include le risorse assegnate dal Ministero per le annualità 2017, 2018, 2019. Esso si inserisce tra l'altro, nei percorsi attivati dalla legge regionale n. 57 del 2013 "Disposizioni per il gioco consapevole e per la prevenzione del gioco d'azzardo patologico", come modificata dalla legge regionale n. 4 del 2018 "Prevenzione e contrasto delle dipendenze da gioco d'azzardo". In considerazione della complessità delle azioni da porre in essere per il raggiungimento degli obiettivi del Piano, la programmazione ha necessitato di una governance che coinvolge tanto il livello di coordinamento regionale quanto quello tecnico operativo del territorio secondo logiche di sussidiarietà verticale e orizzontale. A tale scopo è stata individuata e definita una cabina di Regia con compiti di supervisione e coordinamento. La relazione tecnico finanziaria sullo stato di attuazione delle attività previste nella programmazione mette in evidenza che gran parte delle azioni sono state implementate nel 2021.



- **La Regione Lazio**, che con Delibera della Giunta, n. 904 del 19 dicembre 2017, ha approvato il proprio Piano biennale 2017 -2018, come richiesto dalla normativa, ha dato seguito al finanziamento 2019 delle risorse economiche destinate alla prevenzione, cura e riabilitazione delle patologie connesse alla dipendenza da gioco d'azzardo patologico per quanto riguarda le risorse di cui all'art. 1, comma 133, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, sul relativo capitolo di bilancio regionale (H11738) – in favore del creditore GSA, Gestione Sanitaria Accentrata, Fondo Sanitario Nazionale 2019 – impegnando la somma di circa 4,83 milioni; quindi, la relativa determinazione dirigenziale<sup>46</sup> ha previsto la successiva assegnazione delle risorse del capitolo sopra indicato ai soggetti attuatori, tra cui le ASL, i distretti sociosanitari, gli enti locali, le università e/o enti di ricerca e organismi del Terzo settore e del privato sociale, secondo quanto dettagliatamente previsto dal Piano biennale regionale di contrasto al gioco d'azzardo, che vede incluso il setting scolastico, familiare e lavorativo, con azioni di prevenzione, cura e riabilitazione.

Anche nel 2020, per le medesime finalità sopra brevemente descritte e per il medesimo importo, con determinazione della competente Direzione, sono state impegnate le somme stanziare nel bilancio regionale, pur con la presa d'atto che il Ministero della salute, relativamente alle quote in favore delle Regioni e delle province autonome riguardanti il Fondo per il gioco d'azzardo patologico per l'anno 2020, alla data, non aveva ancora emanato il decreto di ripartizione delle risorse. Il Dicastero aveva infatti “comunicato” che si sarebbero potuti inscrivere in bilancio i medesimi importi erogati nel 2019, facendo riferimento all'ultimo atto formalmente emanato<sup>47</sup>.

- **La Regione Emilia-Romagna**, che già aveva predisposto nel 2017 il proprio Piano regionale, ha provveduto a fine 2020 all'approvazione del nuovo Piano ai fini dell'utilizzo delle risorse 2018 e 2019 del Fondo nazionale, approvazione avvenuta con la delibera della Giunta regionale 12 ottobre 2020, n.1318. Nella Regione sono attivi

---

<sup>46</sup> N. G16661 del 4/12/2019 della Direzione Inclusione sociale -area famiglia, minori, persone fragili- Regione Lazio.

<sup>47</sup> Decreto del Ministro della salute 26 ottobre 2018 (Intesa in Conferenza Stato-Regioni il 18 ottobre 2018 Rep. Atti n. 193/CSR), più volte citato nel testo.

presso i Servizi per le Dipendenze patologiche delle AUSL circa 40 punti di accoglienza, valutazione e trattamento dei giocatori patologici e dei loro familiari. Tali servizi collaborano con gli enti del privato sociale accreditati. In totale, nel 2019, sono state 1.724 le persone assistite dai servizi per le dipendenze delle Ausl, con un incremento del 10,3% rispetto all'anno precedente e del 36% dal 2013. La maggioranza dell'utenza è di genere maschile (82%) e di cittadinanza italiana (91%). La classe di età più rappresentata è quella degli ultrasessantacinquenni, con uno specifico problema tra le persone pensionate, e seguono le classi 50-54 e 45-49.

La programmazione delle attività a valere sul fondo 2018 - 2019 è in diretta continuità con gli obiettivi del Piano 2016 - 2017, che si articola su obiettivi e finalità di ordine generale così sintetizzabili:

Obiettivo generale 1 -Promuovere presso i cittadini, compresi gli esercenti di locali con giochi d'azzardo, la conoscenza del fenomeno e dei rischi correlati alle pratiche di gioco d'azzardo, tenuto conto anche di indagini epidemiologiche specifiche effettuate su base regionale e provinciale.

Obiettivo generale 2 - Promuovere nel contesto scolastico la conoscenza del fenomeno e dei rischi correlati alle pratiche di gioco d'azzardo, in coerenza e in ampliamento con quanto previsto dal Piano regionale della Prevenzione (PRP), al fine di sostenere le Scuole aderenti al PRP e di ampliarne il numero.

Obiettivo generale 3 - Sostenere la formazione specifica del personale sanitario, sociale, educativo, delle associazioni territoriali e degli esercenti di locali non esclusivi con gioco d'azzardo per il riconoscimento dei segni legati alla presenza di gioco d'azzardo patologico nelle famiglie promuovendo una responsabilità sociale diffusa e la conoscenza della rete di trattamento.

Obiettivo generale 4 - Promuovere e consolidare una rete competente per il trattamento integrato sanitario e sociale che comprenda interventi ambulatoriali e residenziali, in favore dei giocatori d'azzardo e dei loro familiari, e che veda la collaborazione dei Servizi Sanitari e degli Enti privati accreditati del Sistema di cura delle Dipendenze Patologiche, dei Servizi Sociali degli Enti Locali e delle Associazioni che gestiscono gruppi di auto aiuto.

Le risorse destinate al Piano regionale di contrasto sono circa 3,7 milioni, di cui 2,6

milioni assegnati ai 38 distretti sociosanitari in cui è suddivisa la Regione e i restanti 1,1 milione alle otto Aziende sanitarie<sup>48</sup>.

**Focus: L'esperienza della città di Piacenza durante il periodo di lock down**

*L'esperienza del lockdown, che ha comportato da inizio marzo fino a metà giugno 2020 la chiusura delle agenzie di scommesse, delle sale bingo, delle sale videolottery e lo spegnimento delle slot machine nei bar e nelle tabaccherie, ha avuto un impatto evidente sui giocatori d'azzardo patologici. Di tali ricadute sulla popolazione si è occupato l'Ausl di Piacenza, che ha condotto un'indagine su un campione di ludopatici che stanno svolgendo il loro percorso clinico nei SerDP della provincia. Più della metà degli intervistati (il 60%) ha parlato di "benessere elevato" durante la pandemia, principalmente determinato dalla "assenza della disponibilità di giochi d'azzardo", e tutto questo nonostante il 44% di loro vivesse stati d'ansia legati alla paura per il Covid-19. La grande maggioranza dei giocatori (82%) è rimasta completamente astinente dal gioco d'azzardo, il 15% ha mantenuto le proprie abitudini di gioco e solo il 3% le ha aumentate, giocando online. Una modalità, quella online, su cui nessun giocatore che non la praticasse già in precedenza ha scelto di virare, nonostante le "pressioni dei social" e "la quantità di tempo libero". E anche per le persone in carico per problemi di gioco online, nella maggior parte dei casi il lockdown non ha portato a un aumento della ludopatia. Anche il passaggio al gioco d'azzardo illegale è risultato nullo. E se il lockdown ha comportato un piccolo spostamento dei consumi dal gioco offline di prima scelta (di solito slot machine) ad altro gioco offline (gratta&vinci) per l'indisponibilità del primo, nessun servizio si è ritrovato a dover gestire sindrome di astinenza dal gioco d'azzardo. Durante il lockdown le nuove richieste di aiuto al servizio per le dipendenze da l'azzardo patologico si sono praticamente azzerate, per poi riprendere lentamente alle fine del periodo di chiusura forzata, principalmente per gratta e vinci e gioco d'azzardo online – cioè le due formule disponibili nei mesi più critici della pandemia. Per quanto riguarda invece gli utenti già in carico, i pazienti hanno riconosciuto alle Ausl una buona riorganizzazione dei servizi, che sono riusciti a erogare interventi a distanza via web o per telefono. Quasi la metà dei giocatori patologici (41%) ha lavorato anche durante il lockdown, periodo in cui gli utenti hanno generalmente*

<sup>48</sup> <https://salute.Regione.emilia-romagna.it/notizie/Regione/2020/novembre/gioco-dazzardo-patologico-dalla-Regione-3-7-milioni-di-euro-alle-ausl-dellemilia-romagna-per-rafforzare-lazione-di-contrasto>.

*parlato di una convivenza familiare positiva (73% dei casi), a fronte di un 23% che ha trascorso i mesi da marzo a giugno da solo e di un 4% che ha invece vissuto una convivenza difficile. Su una considerazione tutti i ludopatici intervistati sono stati concordi in maniera unanime: la restrizione all'offerta di gioco, sia nella fase 1 e ancora nella fase 2 ma solo fino alla riaccensione delle slot, ha portato a un aumento del benessere soggettivo e familiare.*

Fonte :<https://salute.Regione.emilia-romagna.it/notizie/Regione/2020/novembre/gioco-dazzardo-patologico-dalla-Regione-3-7-milioni-di-euro-alle-ausl-dellemia-romagna-per-rafforzare-lazione-di-contrasto>

- **La Regione Campania** ha recentemente provveduto ad aggiornare il proprio Piano regionale 2019-2020 con delibera della Giunta n. 201 del 28 aprile 2020, in considerazione delle risorse stanziato con decreto del Ministero della salute del 26 ottobre 2018 di riparto alle Regioni del Fondo, relativo alle annualità 2018 e 2019, di 4.655.102,79 per ogni singola annualità. Sempre nel 2020 è stata emanata la legge regionale n. 2/2020 ad oggetto “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”. La Regione Campania ha stanziato, nei primi mesi del 2021, 950 mila euro destinati alle 7 Asl per progetti di contrasto alle dipendenze patologiche, ovvero gioco d’azzardo, tossicodipendenza in carcere e tabagismo. L’Assessorato alla sanità, ha destinato, infatti, 500 mila euro alle azioni per la tossicodipendenza in carcere, 250 mila euro a quelle per il gioco d’azzardo, e 200 mila per il tabagismo. Le risorse stanziato serviranno a sostenere i Servizi per le dipendenze patologiche affinché siano messi in condizione di poter prima intercettare e poi accogliere ed assistere la popolazione interessata da tali problematiche<sup>49</sup>.

- **La Giunta regionale della Liguria** ha stanziato 1 milione e 350 mila euro di fondi statali dedicati per la prevenzione, la cura e la riabilitazione delle persone affette da gioco d’azzardo patologico. Tali fondi verranno utilizzati per proseguire e implementare le attività di presa in carico, cura, monitoraggio, prevenzione, ricerca e

<sup>49</sup> <http://www1.Regione.campania.it/imprese/it/tematiche/magazine-salute/dipendenze-patologiche-stanziati-950mila-euro?page=1>.

comunicazione per contrastare la dipendenza dal gioco d'azzardo così come indicato dal Piano regionale biennale avviato a inizio 2019. Dei fondi il 20 per cento è investito direttamente dall'Azienda Ligure Sanitaria (ALISA) per progetti dedicati e attività di prevenzione attraverso campagne regionali di comunicazione e sensibilizzazione, il restante 80 per cento alle singole Asl in base alla popolazione per prevenzione, presa in carico, cura dei soggetti ludopatici. Nel 2019 in Liguria sono stati 475 i soggetti in carico per ludopatia, nel 2018 erano 360, con un incremento del 28 per cento. Il dato più rilevante riguarda il fatto che il 45 per cento dei soggetti presi in carico nel 2019 non si erano mai rivolti a questi servizi, erano cioè persone che siamo riusciti a raggiungere proprio grazie al Piano regionale, alle attività di comunicazione e informazione e alla maggiore visibilità dei Servizi presenti sul territorio. Il Piano regionale approvato con delibera della Giunta n. 773 del 2018, oltre all'istituzione di un numero verde con personale del call center specificamente formato e alla campagna informativa regionale "Batti il gioco. Puoi", aveva visto, tra le numerose attività, la partecipazione al Festival della Scienza di Genova, quale luogo di cultura per i giovani, con un laboratorio dedicato al gioco d'azzardo che aveva coinvolto i giovani tra 15 e 19 anni. Inoltre, è stato avviato un progetto di monitoraggio orientato alla prevenzione del fenomeno in collaborazione con il dipartimento di scienze politiche sociali dell'Università degli studi di Genova per l'analisi dell'offerta di gioco sul territorio ligure e la stima dei costi economici e sociali del fenomeno.

- **Per la Regione Basilicata** può osservarsi che sono state avviate, a partire dal 2018, le attività amministrative relative all'attuazione del Piano regionale 2017-2018, disponendo, a fine 2019, la messa a gara dei servizi di supporto alle aziende sanitarie in materia di GAP e la successiva aggiudicazione (a fine 2020) della procedura negoziata per l'affidamento (sottosoglia) dei servizi stessi. I servizi da assicurare ed oggetto della procedura di gara riguardano, in coerenza con quanto definito dal Piano regionale, quelli di supporto alle attività di diagnosi e cura del disturbo del gioco d'azzardo da attuarsi presso le sedi del SER-D della Regione, alle attività di ricerca e mappatura del fenomeno, di informazione e sensibilizzazione nonché di formazione

ed aggiornamento degli operatori di settore<sup>50</sup>.

- **La Regione Calabria** ha visto l'ultimo Piano regionale GAP 2019-2020 essere approvato dal Ministero della salute nel 2020. A riguardo ed in attuazione del Piano le cinque aziende sanitarie hanno programmato le attività sulla base del Piano in ragione dei bisogni locali prevedendo una suddivisione percentuale delle risorse pari al 35 per cento per l'ambito prevenzione e il restante 65 per cento per i servizi di cura e riabilitazione, per il reinserimento sociale per il sostegno ai familiari. In particolare, si sottolinea che aver attivato e promosso servizi di tipo semiresidenziale e residenziale a cura del privato sociale accreditato e aver potenziato le capacità di accoglienza di pazienti e famiglie da parte dei servizi pubblici, ha favorito un deciso incremento del numero dei soggetti affetti da GAP che si sono rivolti ai SER-D. Tra le azioni regionali di tipo progettuale realizzate si annoverano la stipula, da parte delle aziende sanitarie provinciali, con atti deliberativi, di protocolli d'intesa con il privato sociale accreditato, l'attivazione di posti residenziali e semiresidenziali in comunità terapeutiche, campagne informative e corsi di formazione per operatori pubblici (anche a favore delle Forze dell'ordine) e privati<sup>51</sup>.

- **La Regione Veneto** nel 2019 ha presentato al Ministero della salute il Piano regionale 2018/2019 per il contrasto al gioco d'azzardo patologico, poi approvato nel 2020. Esso mira a sviluppare e consolidare le capacità dei servizi sanitari regionali a fornire risposte concrete di tipo sociosanitario ai bisogni di salute correlati al gioco compulsivo, anche attraverso progettualità locali che si affiancano ai programmi terapeutici già attivati. Vanno segnalati positivamente alcuni interventi progettuali per il loro contenuto di innovatività. Tra questi, l'aver sviluppato una applicazione informatica utilizzabile tramite smartphone per le prestazioni di cura e prevenzione rivolte a soggetti affetti dal disturbo da gioco d'azzardo attraverso un'interazione diretta e immediata con l'equipe del Dipartimento per le dipendenze dell'azienda sanitaria. Inoltre, appare opportuno segnalare l'introduzione della sperimentazione,

---

<sup>50</sup> Fonte: nota istruttoria inviata alla Corte da parte della Conferenza delle Regioni e delle province autonome (prot. 7052/C7SAN, del 30 settembre 2021).

<sup>51</sup> Fonte: vedi nota sopra.

presso una azienda sanitaria veneta, della stimolazione magnetica transcranica ripetitiva, quale tecnica terapeutica non farmacologica, tra le nuove forma di trattamento nel campo dei disturbi da gioco d'azzardo, risultando non invasiva in una ampia gamma di patologie cerebrali e quindi più facilmente accettata dai pazienti stessi. Infatti, diversi studi sperimentali hanno riportato che tale trattamento applicato sulle aree prefrontali e, in particolare, sulla corteccia dorsolaterale sinistra riduce, con risultati promettenti, il craving (desiderio irrefrenabile) per il gioco d'azzardo in soggetti dipendenti<sup>52</sup>. Per quanto riguarda l'utilizzo delle risorse 2018, della quota pari a circa 4 milioni, assegnata alla Regione Veneto del fondo statale GAP risultano rendicontati, in termini di costo complessivo dei progetti, circa 3,2 milioni. Anche per quanto riguarda la realtà regionale veneta si osserva, inoltre, che le strutture terapeutiche private accreditate presso il sistema sanitario regionale possono essere considerate come integrate nel Dipartimento per le dipendenze (SER-D), anche con riguardo a tale tipologia di dipendenza e anche laddove tali strutture non esistano espressamente nell'ambito organizzativo di tipo preventivo e diagnostico ma solo clinico assistenziale e socioriabilitativo.

- Con il Piano regionale 2019-2021 per il contrasto del gioco d'azzardo patologico presentato nel 2019 al Ministero della salute per la sua approvazione, avvenuta poi ai primi del 2020, **la Regione Marche** ha proposto di sviluppare nuove azioni di prevenzione, cura, formazione monitoraggio e valutazione per il triennio considerato, e fornito un sistema di indicatori e un piano finanziario. Il Piano include risorse del Fondo GAP per circa 2,3 milioni per il 2018 e 2019, che sia aggiungono a 2,5 milioni derivanti dal residuo di stanziamento relativo al perimetro sanitario 2017 e 2018. Così, in relazione al raggiungimento degli obiettivi generali del Piano, il 55 per cento delle risorse è stato destinato ad attività di prevenzione, il 37 per cento per attività di consulenza, il 6 per cento per la formazione, e il 2 per cento il monitoraggio e la valutazione del piano stesso. Fermo restando che nei mesi del 2020 in cui si è sviluppata l'emergenza sanitaria da Covid-19 e nel protrarsi nel 2021 degli effetti e delle restrizioni ad essa collegati, tutti i servizi pubblici e privati che compongono i

---

<sup>52</sup> Fonte: vedi nota precedente.

cinque Dipartimenti delle dipendenze patologiche della Regione Marche, hanno provveduto ad una globale riorganizzazione dell'offerta assistenziale, dovendo tenere conto delle prioritarie esigenze di contenimento della diffusione del virus SARS-COV 2 e di protezione degli operatori, degli utenti e della collettività tutta, la relazione tecnico finanziaria sullo stato di attuazione delle attività previste dal Piano regionale GAP 2019-2021 mette in evidenza che alcuni Servizi hanno segnalato ritardi, rispetto ai tempi richiesti e necessari, nel poter disporre di alcuni dispositivi, in particolare di quelli tecnici di supporto per le attività a distanza, successivamente assegnati, ma in prima istanza, ritenuti carenti da parte dell'Azienda Sanitaria Unica. Ulteriori difficoltà nel raggiungimento della piena realizzazione del Piano Regionale GAP 2019 - 2021, sono state determinate dalle problematiche di tipo amministrativo/burocratico degli uffici preposti di ASUR Marche. Le manifestazioni di interesse e la pubblicazione dei bandi di gara, per l'assegnazione dei fondi necessari alla realizzazione dei progetti previsti nei Programmi Territoriali, sono state avviate con ritardo. Inoltre, alcuni Dipartimenti hanno sottolineato la necessità di acquisire personale per realizzare le attività programmate, ma di fatto le procedure di reclutamento non sono state avviate. Il budget previsto era di circa 5 milioni, quello liquidato circa 2,5 milioni, corrispondente al 50 per cento. La totalità dei fondi che finanziano il Piano Regionale 2019-2021 sono stati assegnati ad ASUR Marche, Azienda Sanitaria Unica Regionale, che, secondo le quote stabilite dalla Regione Marche, ha poi suddiviso per i cinque Dipartimenti Dipendenze Patologiche.<sup>53</sup>.

- Con la premessa che l'emergenza sanitaria connessa alla diffusione del Covid 19 anche per **la Regione Friuli-Venezia Giulia** ha determinato slittamenti nell'attuazione della programmazione regionale GAP 2019-2020, va osservato come la stessa abbia messo in atto buona parte delle azioni programmate nel 2019 grazie all'anticipazione dei fondi a proprio rischio da parte delle aziende sanitarie. A fronte di una assegnazione statale per il 2018 di circa 1 milione ( e altrettanti per il 2019) il consuntivo al 2020 riporta che l'intera somma è stata liquidata, per una parte, alle aziende

---

<sup>53</sup> La spesa fin ora effettivamente sostenuta si aggira intorno al 20 per cento di quanto liquidato. Fonte: vedi nota precedente.



sanitarie per l'attuazione di alcuni programmi di attività, percorsi di accompagnamento e organizzazione della gestione economica familiare (IADL) e specifici per i familiari dei giocatori, e di progetti terapeutici riabilitativi, e a favore dell'Azienda regionale di coordinamento della salute per attivare incontri di sensibilizzazione rivolti alla cittadinanza come pure per sviluppare reti o eventi dedicati alla formazione digitale negli adolescenti.

- **La Regione Lombardia** con la DGR 585/18 ha approvato il Piano di attività regionale lombardo per il contrasto al gioco d'azzardo, di cui al decreto del Ministero della Salute 6 ottobre 2016, individuando 3 obiettivi generali:

1. promuovere aumento di conoscenze e competenze finalizzate a sostenere processi di *health literacy* nei diversi target;
2. potenziare l'attività di prevenzione e contrasto del GAP nei setting scuola, luoghi di lavoro, comunità locali;
3. accrescere le opportunità di diagnosi precoce, cura e riabilitazione del GAP a livello territoriale.

Il Piano regionale si inserisce nel quadro della governance regionale declinata dalla legge regionale 21 ottobre 2013 - n. 8 "Norme per la prevenzione e il trattamento del gioco d'azzardo patologico".

Schematicamente si osserva che la totalità delle risorse assegnate alla Regione Lombardia dai tre decreti ministeriali per le annualità 2016, 2017, e 2018 (circa 24 milioni, per la realizzazione di azioni da implementarsi tra il 2019 e 2022) sono stati interamente erogati alle Aziende sanitarie per avviare i Piani locali per il disturbo da gioco d'azzardo, conformi con quanto presentato nel primo e nel secondo Piano regionale<sup>54</sup>.

---

<sup>54</sup> Fonte: vedi nota precedente.



## CAPITOLO IV

*Sommario:* 1. Mercato dei giochi: quadro dei flussi finanziari e disciplina fiscale. - 2. L'attuale contesto delle concessioni nella gestione dei giochi. - 3. Il sistema dei controlli

### **1. Mercato dei giochi: quadro dei flussi finanziari e disciplina fiscale**

In Italia, il mercato dei giochi ha assunto una dimensione significativamente crescente sotto l'aspetto finanziario, sia in riferimento alla spesa sostenuta da parte dei giocatori dediti alle attività di scommessa, sia in termini di fatturato dell'intera filiera produttiva dei giochi. A tali valori sono, poi, da aggiungersi i flussi finanziari acquisiti dal bilancio dello Stato mediante l'imposizione fiscale. Sotto tale ultimo profilo, l'Agenzia delle dogane e dei monopoli (ADM) rappresenta il presidio statale che sovrintende al rispetto della legalità del settore, così come all'espletamento delle attività amministrative relative al rilascio delle concessioni e al controllo dei flussi finanziari, in termini di accertamento e riscossione delle imposte e dei tributi erariali a cui è sottoposto il settore.

Occorre, seppur brevemente, osservare che il mercato dei giochi ha caratteristiche simili a quelle di qualsiasi altro mercato di beni. In esso, quindi, sono presenti gli elementi tipici, che compongono le variabili prese in considerazione nell'analisi economica della domanda e offerta di beni, come le preferenze dei consumatori/giocatori, l'obsolescenza tecnologia, l'elasticità della domanda/offerta al prezzo, effetto di sostituzione, incidenza fiscale; inoltre, il bene "gioco" ha un suo proprio ciclo di vita che inizialmente cresce, si stabilizza, poi declina per cedere il passo a nuovi e più attraenti beni/giochi. Si può dire che se il mercato nasce con caratteristiche monopolistiche, assume, successivamente alla fase concessoria e autorizzativa, connotati tipici di un mercato oligopolistico. Infatti, il settore del gioco è stato tradizionalmente caratterizzato da una concorrenza limitata, per elementi strutturali, quali la presenza di economie di scala e la necessità di capitali elevati. Ciò ha condotto a una forte concentrazione del mercato, dominato da poche imprese leader. L'istituto della concessione, volto al soddisfacimento degli interessi della

collettività e al contenimento e riduzione dei costi, consente, sul piano organizzativo, di attuare una forma di partenariato con i privati nella gestione dei servizi. Mediante la collaborazione con i soggetti privati si perseguono le finalità istituzionali volte all'affermazione del gioco legale su quello illegale e al rigoroso controllo dell'Amministrazione a garanzia dell'ordine pubblico e della sicurezza, trasferendo al concessionario il c.d. "rischio operativo" (rischio economico), connesso alla organizzazione e gestione della raccolta del gioco affidato in concessione.

Un indicatore significativo del mercato è rappresentato dal rapporto tra il valore delle somme raccolte e delle somme vinte, il cosiddetto "payout". La sua importanza risiede nella sua capacità informativa nel dare conto della forza attrattiva di ciascun gioco, da legarsi cioè al suo rendimento. Tale aspetto si innesta nell'ambito delle logiche del mercato basate su dinamiche competitive, nel senso che tale indicatore rappresenta il parametro principale di riferimento che le concessionarie del settore, ad esempio, nelle lotterie, valutano per incrementare o diversificare l'offerta, spingendo verso la tipologia di un gioco rispetto ad un'altra, con effetto domino sulle altre concessionarie, e con evidenti ricadute positive di crescita degli introiti, anche per le casse dello Stato.

Oltre all'aumento del giro d'affari complessivo e della spesa pro capite, negli ultimi anni si registra, infatti, anche un cambiamento nelle preferenze e nei comportamenti di gioco degli appassionati. Tale ristrutturazione interna ha determinato importanti conseguenze sulla spesa effettiva dei giocatori, sulla remunerazione degli attori della filiera e, quindi, sull'andamento delle entrate erariali. Il *payout* è individuato principalmente dallo Stato come variabile di riferimento per orientare le decisioni fiscali. Per taluni giochi, infatti, in particolare per quelli di maggiore successo tra i consumatori, come i giochi che riguardano gli apparecchi previsti dall'articolo 110, comma 6, lettere a) e b), del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, di cui al regio decreto 18 giugno 1931, n. 773 (T.U.L.P.S., già in precedenza richiamato) lo Stato, all'aumento delle aliquote fiscali imposte sulle somme giocate, fa corrispondere anche un livello di *payout* non inferiore a determinate percentuali, in maniera tale da garantire, nonostante un più incisivo prelievo fiscale, un rapporto raccolta/vincite del gioco al di sopra di un certo livello. Così, ad esempio, la legge di bilancio 2020, al

comma 731, dell'art. 1, ha previsto, a decorrere dal 1° gennaio 2020, che le misure del prelievo erariale unico sugli apparecchi siano incrementate e fissate, rispettivamente, al 23,85 per cento sino al 31 dicembre 2020 e al 24 per cento a decorrere dal 1° gennaio 2021 delle somme giocate per gli apparecchi di cui alla lettera a) e all'8,5 per cento sino al 31 dicembre 2020 e all'8,6 per cento, a decorrere dal 1° gennaio 2021 delle somme giocate per gli apparecchi di cui alla lettera b). Inoltre, a decorrere dal 1° gennaio 2020, la percentuale delle somme giocate destinata alle vincite (appunto, il *pay out*) è fissata in misura non inferiore al 65 per cento per gli apparecchi di cui alla lettera a), e in misura non inferiore all'83 per cento per gli apparecchi di cui alla lettera b).

L'ampiezza del mercato dei giochi<sup>55</sup>, che può essere ben rappresentata dal dato relativo alla raccolta complessiva sulla rete fisica<sup>56</sup> è stata pari a 74,14 miliardi nel 2019, in lieve diminuzione rispetto al dato del 2018 (75,42 miliardi), riportandosi a valori più vicini al 2017 (74,35 miliardi) e 2016 (74,73 miliardi). Se a tali valori si aggiungono anche i dati relativi al gioco a distanza/online, la raccolta complessiva supera i 110 miliardi nel 2019 (nel 2018 erano pari a 106,9 miliardi e nel 2017 a 101,7 miliardi).

Con riferimento alla voce "vincite"<sup>57</sup>, conseguite sulla rete fisica, i valori si attestano a circa 56,53 nel 2019 (58,06 miliardi nel 2018), mentre la spesa effettiva dei giocatori, che corrisponde alla differenza tra la raccolta e le vincite pagate (ossia la perdita reale), e che si ripartisce tra il fatturato destinato agli operatori del settore e il gettito destinato all'erario, nel 2019 è pari a 17,6 miliardi (nel 2018 è stata pari a circa 17,43 miliardi, in leggera diminuzione ma in linea con i dati dei due anni precedenti (17,52 nel 2017 e 17,97 miliardi nel 2016). La spesa dei giocatori è una variabile di fondamentale importanza per la comprensione delle prospettive future del mercato: rappresentando il potenziale di mercato (quanto, cioè, i consumatori mettono a disposizione dell'industria): la sua stabilità indica un elevato livello di maturità raggiunto dal mercato<sup>58</sup>.

---

<sup>55</sup> I dati finanziari che rappresentano i riferimenti per descrivere le caratteristiche di tale mercato sono quelli (per il periodo 2017-2019) relativi alla pubblicazione (2020) dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli "Libro blu 2019".

<sup>56</sup> Per "raccolta" l'ADM intende l'ammontare complessivo delle puntate effettuate dalla collettività dei giocatori.

<sup>57</sup> Da intendersi, secondo l'ADM, quale totale delle somme vinte dai giocatori.

<sup>58</sup> Fonte: La recente evoluzione del mercato dei giochi in Italia, Centro Arcelli per studi monetari e finanziari, (Luiss), 2018.

Tavola 6

Volumi di gioco fisico distinti per Regioni (dati in milioni)									
Anni 2017-2019									
	<u>Raccolta</u>			<u>Vincite</u>			<u>Speso</u>		
	2017	2018	2019	2017	2018	2019	2017	2018	2019
Abruzzo	1.963	1.999	1.971	1.508	1.541	1.498	455	459	473
Basilicata	514	525	514	382	394	383	132	131	131
Calabria	1.851	1.857	1.790	1.381	1.390	1.330	469	462	459
Campania	7.538	7.687	7.677	5.713	5.874	5.826	1.825	1.821	1.850
Emilia-Romagna	6.207	6.280	6.037	4.800	4.845	4.674	1.408	1.408	1.362
Friuli-Venezia									
Giulia	1.376	1.383	1.370	1.042	1.042	1.030	334	336	338
Lazio	7.891	7.827	7.607	6.056	6.026	5.795	1.836	1.803	1.810
Liguria	1.888	1.869	1.848	1.434	1.441	1.393	454	440	455
Lombardia	14.412	14.655	14.504	11.066	11.354	11.225	3.346	3.314	3.279
Marche	1.906	1.910	1.849	1.457	1.464	1.399	450	448	449
Molise	349	361	352	260	272	263	89	88	89
Piemonte	4.855	4.671	4.553	3.710	3.607	3.515	1.145	1.029	1.039
Puglia	4.525	4.591	4.569	3.432	3.477	3.432	1.093	1.117	1.135
Sardegna	1.644	1.649	1.631	1.186	1.204	1.165	457	447	466
Sicilia	4.482	4.548	4.560	3.333	3.564	3.390	1.150	987	1.170
Toscana	4.818	4.959	4.867	3.723	3.874	3.749	1.095	1.092	1.116
Trentino-Alto									
Adige	1.206	1.233	1.188	946	977	927	260	258	261
Umbria	1.077	1.055	1.032	817	802	786	260	253	247
Valle d'Aosta	120	125	93	88	92	70	32	31	23
Veneto	6.112	6.236	6.125	4.882	4.818	4.685	1.230	1.417	1.440
<b>Totale</b>	<b>74.735</b>	<b>75.421</b>	<b>74.137</b>	<b>57.217</b>	<b>58.059</b>	<b>56.535</b>	<b>17.518</b>	<b>17.343</b>	<b>17.592</b>

Fonte: elaborazioni Corte dei conti - Libro blu 2019, Agenzia delle dogane e dei monopoli

Ai dati finanziari relativi alla rete fisica, occorre, tuttavia, affiancare anche i dati relativi ai giochi a distanza. La diffusione di internet e la possibilità di effettuare giocate attraverso la rete hanno reso più facile le giocate e hanno consentito al mercato del gioco di espandere i propri confini. L'ampliamento, avvenuto nei primi anni del 2000, delle offerte di gioco tramite la rete, risultando più facilmente e comodamente accessibili rispetto al canale fisico, ha influito come incentivo sulla domanda, che è risultata essere, successivamente, più dinamica. Infatti, nel garantire i principi di

libertà di stabilimento e di libera prestazione dei servizi, sanciti dal Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), e richiesti dalla Commissione europea all'Italia anche nel settore dei giochi, è stata avviata nel 2006 una graduale apertura del mercato italiano anche a quello straniero già presente in internet. Al contempo, è stato emanato il decreto Bersani (DL n. 223 del 2006, convertito nella legge n. 248 del 2006) che ha previsto una graduale riduzione delle imposte, al fine di contrastare la diffusione del gioco illegale, e il riconoscimento di alcune tipologie di giochi già esistenti sul mercato. Questi i dati nel triennio 2017-2019.

Tavola 7

VOLUMI DI GIOCO A DISTANZA								
Anni 2017-2019								
Raccolta			Vincite			Speso		
2017	2018	2019	2017	2018	2019	2017	2018	2019
27.018	31.442	36.405	25.545	29.817	34.561	1.473	1.644	1.854

Fonte: elaborazioni Corte conti -Libro blu 2019, Agenzia delle dogane e dei monopoli- dati in milioni di euro

Tavola 8

VOLUMI DI GIOCO TOTALI									
Anni 2017-2019									
	Raccolta			Vincite			Speso		
	2017	2018	2019	2017	2018	2019	2017	2018	2019
Gioco fisico	74.735	75.421	74.137	57.217	58.059	56.535	17.518	17.343	17.592
Gioco a distanza	27.018	31.442	36.405	25.545	29.817	34.561	1.473	1.644	1.854
<b>Totale</b>	<b>101.753</b>	<b>106.863</b>	<b>110.542</b>	<b>82.762</b>	<b>87.876</b>	<b>91.096</b>	<b>18.991</b>	<b>18.987</b>	<b>19.446</b>

Fonte: elaborazioni Corte conti -Libro blu 2019, Agenzia delle dogane e dei monopoli- dati in milioni di euro

Nel "Libro blu 2019", l'ADM illustra l'andamento di tali indicatori nel periodo 2015-2019, ove si evince come tutte le dimensioni del settore del gioco, nell'ultimo quinquennio, hanno seguito un trend crescente in termini di valore: +25,33 per cento per la raccolta, +27,95 per cento per le vincite, +14,41 per cento per la spesa e +29,55 per cento per l'Erario. Il consistente incremento delle entrate erariali è, in particolare, dovuto all'aumento del prelievo sugli apparecchi da intrattenimento, ottenuto a seguito di modifiche legislative in materia che hanno portato, nel solo 2019, ad un

aumento complessivo delle entrate erariali del 9,62 per cento. In termini di raccolta, il gioco fisico rappresenta il 67,07 per cento rispetto al totale del raccolto del 2019. Tale percentuale nel triennio si sta riducendo (dal 73,45 per cento del 2017 al 67,07 per cento del 2019) in quanto, nonostante il valore del gioco fisico nel triennio di riferimento è stato per lo più costante, pari in media a 75 miliardi di euro (-0,80 per cento nel triennio), è aumentato sensibilmente il gioco a distanza, passando da 27 miliardi di euro nel 2017 a 36 miliardi di euro nel 2019 (+34,74 per cento).

Altro importante dato quantitativo che delinea il quadro dei flussi finanziari è quello relativo agli incassi di natura fiscale. La specifica strategia di imposizione fiscale, sulla base di una riserva esclusiva riconosciuta allo Stato, è stata, nel corso degli anni, quella di diversificazione delle aliquote a seconda della tipologia di gioco, nel tentativo di bilanciamento generale tra esigenze di cassa (sia in senso generale sia in senso specifico laddove gli introiti fiscali da gioco vadano, quasi come per le imposte di scopo, a finanziare determinate settori<sup>59</sup>) e tutela del mercato. Il segmento, infatti, nel suo *trend* crescente, si mostrava come una sicura fonte di reddito e di occupazione per lo Stato medesimo e per il complesso comparto dei giochi. Ma va, tuttavia, osservato che anche ulteriori esigenze “di natura sociale” hanno guidato il Legislatore nelle scelte impositive nel processo di calibratura del prelievo fiscale. Tra il 2008 e il 2012, le disposizioni intervenute, affiancandosi a quanto previsto dal decreto Bersani<sup>60</sup> del 2006, erano indirizzate a far emergere, principalmente, il gioco clandestino, foriero di comportamenti malavitosi e appannaggio della criminalità organizzata. Il decreto Balduzzi<sup>61</sup>, quindi, ha dato maggior ordine normativo agli aspetti anche di natura fiscale in materia di giochi.

Le entrate del comparto possono essere suddivise fra entrate extra-tributarie ed entrate tributarie. La normativa relativa alle entrate extra-tributarie, nel corso degli ultimi anni non ha subito modifiche, in quanto tali forme di entrata sono per loro

---

<sup>59</sup> Ad esempio, è noto che parte degli incassi fiscali del lotto vadano a favore della cultura e dell'arte.

<sup>60</sup> Per le scommesse a quota fissa per eventi sportivi diversi dall'ippica furono modificate le aliquote d'imposta, rendendo il sistema impositivo molto più elastico, in quanto fu prevista una progressiva riduzione delle aliquote al crescere della raccolta. Questo ha consentito sia di aumentare le entrate erariali complessive sia di ridurre progressivamente le aliquote il gioco clandestino al fine di incrementare la raccolta.

<sup>61</sup> Si veda, a riguardo, il capitolo I.



natura di natura residuale ed ottenute come differenza fra la raccolta, al netto degli aggi per i concessionari e per i gestori dei punti vendita, e le vincite restituite ai giocatori. I giochi a cui vengono applicate tali forme di prelievo sono il lotto, le lotterie istantanee o ad estrazione differita. In generale, si può affermare che per alcuni giochi è prevista l'applicazione di imposte (apparecchi, scommesse, gioco on line), per altri l'imposizione di un prelievo, o la destinazione a favore dell'erario di un utile residuale, appunto, di natura extratributaria ("utile erariale").

*Focus: Il sistema fiscale nel comparto dei giochi*

*Per quanto riguarda le diverse forme di tassazione, per i giochi in "monoconcessione" (lotto, Lotterie, enalotto) si applica un modello ad utile o prelievo erariale: in questo caso l'introito per lo Stato è costituito dall'ammontare della raccolta, detratti gli "aggi" per i concessionari e i rivenditori e le vincite. Ciò che resta (appunto l'utile) viene destinato all'erario. L'aliquota della ritenuta sulle vincite conseguite al gioco del lotto e al millionday è pari all'8 per cento; quella relativa alle vincite conseguite al 10&Lotto è stata aumentata dall'8 per cento all'11 per cento a decorrere dal 1° luglio 2019. Per quanto riguarda il superenalotto, il gratta&vinci e le VLT (Video Lottery) è applicato un diritto del 12 per cento sulla parte della vincita eccedente i 500 euro. Per i giochi in pluriconcessione (scommesse, bingo, apparecchi, gioco on line) invece, i concessionari non hanno diritto ad "aggi" calcolati sul volume di gioco effettuato, eccetto che per i giochi sportivi e ippici a totalizzatore con esclusione dell'ippica d'agenzia. L'utile dei concessionari (comprensivo di quello della filiera) è dato dalla differenza tra i ricavi e i costi (tra i quali si annoverano anche le vincite), con pieno rischio d'impresa a loro carico. Lo Stato incassa un prelievo che, come detto, può essere commisurato al margine (differenza tra le somme giocate e le vincite corrisposte), ovvero alla "raccolta"\*.*

*\*Fonte: Agenzia delle dogane e dei monopoli, Libro blu 2019.*

Il seguente prospetto dà conto, per le diverse tipologie di gioco, del generale quadro impositivo previsto al 2019<sup>62</sup>.

<sup>62</sup>Fonte: elaborazioni Cdc su dati ADM, Libro blu 2019, prima citato.

Tavola 9

QUADRO IMPOSITIVO 2019 PER TIPOLOGIA DI GIOCO		
TIPOLOGIA DI GIOCO	TASSAZIONE	PAYOUT
AWP	20,60 %-21,25 %-21,60 DELLE SOMME GIOCATE-CORRISPONDONO RISPETTIVAMENTE A 64,3%,66,4%,67,5%DEL MARGINE	68 % MINIMO
VLT	7,50%-7,90% DELLE SOMME GIOCATE-CORRISPONDONO A CIRCA IL 46,87%-49,37% DEL MARGINE	84 % MINIMO
SCOMMESSE SPORTIVE FISICHE	20% DEL MARGINE	
SCOMMESSE SPORTIVE ONLINE	24% DEL MARGINE	
SCOMMESSE VIRTUALI	22% DEL MARGINE	
BINGO DI SALA (FISICO)	11% DEL VALORE DELLE CARTELLE ACQUISTATE- CORRISPONDE A CIRCA IL 37% DEL MARGINE	70 % MINIMO
BINGO ONLINE	25% DEL MARGINE	70%
GIOCHI DA CASINO', DI CARTE, DI SORTE ONLINE	25% DEL MARGINE	70 %/80/% MINIMO
LOTTO,10&LOTTO MILLIONDAY	GIOCATO MENO VINCITE MENO 8%, RIVENDITORI MENO 6%, OLTRE Iva 22%, CONCESSIONARIO CIRCA 14,7 PER CENTO	CIRCA 70 %
GRATTA&VINCI	GIOCATO MENO VINCITE MENO 8%, RIVENDITORI MENO 3,9%, CONCESSIONARIO CIRCA 13,1 PER CENTO	75 PER CENTO MASSIMO
ENALOTTO	28,27 % DELLE SOMME GIOCATE-CORRISPONDE A CIRCA IL 70 % DEL MARGINE	60%
WINFORLIFE	23,27 % DELLE SOMME GIOCATE-CORRISPONDE A CIRCA IL 67 % DEL MARGINE	65%
EUROJACKPOT	38,27 % DELLA RACCOLTA-CORRISPONDE A CIRCA IL 76 % DEL MARGINE	50%

Fonte: elaborazione Cdc su dati ADM, Libro blu 2019.

Di seguito viene presentato il prospetto dei flussi finanziari nel periodo 2015-2019, a favore dell'erario.

Tavola 10

FLUSSI FINANZIARI A FAVORE DELL'ERARIO ANNI 2015-2019	
Anno	Entrate nette per l'Erario
2015	8,80
2016	10,40
2017	10,30
2018	10,40
2019	11,40

Fonte: ADM, Appendice "Libro blu 2019. Elaborazione Cdc (dati in miliardi)

Una nota merita il gioco del lotto. Infatti, le entrate derivanti da tale tipologia di gioco hanno un ruolo particolare nel bilancio di previsione del Ministero per i beni e le attività culturali (ora Ministero della cultura). I proventi del gioco vengono infatti utilizzati per finanziare più di una ventina di capitoli di spesa. La legge di bilancio 2020 prevede, tra le voci più importanti, che 23,1 milioni nel 2020, e 19,6 nel 2021 e nel

2022 siano impiegati per la conservazione, potenziamento e realizzazione di progetti sperimentali, finalizzati alla valorizzazione del patrimonio culturale nazionale; inoltre, altri 10,3 milioni nel 2020 (e 6,7 milioni per il 2021 e per il 2022) sono previsti per la conservazione, il potenziamento e la realizzazione di progetti sperimentali, compresa la manutenzione straordinaria di locali attinenti il patrimonio storico, archeologico. Ancora, 7,9 milioni nel 2020, e 5,9 milioni i successivi anni, verranno utilizzati per le spese per l'estensione della rete fonia dati immagini agli istituti territoriali per la comunicazione e la valorizzazione del patrimonio culturale; e 5,9 milioni nel 2020 (3,4 milioni nel 2021, e 3 milioni nel 2022) utilizzati per la conservazione, potenziamento e realizzazione di progetti sperimentali inerenti modelli di gestione, esposizione e fruizione per la tutela e la valorizzazione dei beni culturali e del paesaggio. E ancora 2 milioni l'anno, nel corso del triennio, verranno stanziati per interventi e contributi alle attività cinematografiche e al settore dello spettacolo.

## **2. L'attuale contesto delle concessioni nella gestione dei giochi**

La materia riferita ai giochi pubblici (includendo in tale accezione anche le scommesse) è disciplinata, come più volte affermato, da disposizioni normative che negli anni hanno regolamentato ogni singolo aspetto relativo alla organizzazione e all'esercizio dei giochi. Le attività connesse all'offerta di giochi e scommesse sono state fatte rientrare nell'ambito concessorio in quanto qualificate come servizio pubblico. Va richiamato preliminarmente il RD n.773 del 1931 (T.U.L.P.S.) che stabilisce all'art.86 che non possono esercitarsi senza licenza del questore (*omissis...*) sale pubbliche per biliardi o per altri giochi leciti (*omissis...*), e all'art. 88 che la licenza per l'esercizio delle scommesse 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. Tali disposizioni sono poi integrate da quanto disciplinato dall'art. 110 che fissa alcune importanti prescrizioni quali il divieto in luogo pubblico o aperto al pubblico di installazione di apparecchi e congegni automatici per il gioco d'azzardo (quelli che hanno insita la scommessa) e soprattutto quelle relative all'idoneità degli apparecchi e

altri congegni per il gioco lecito -comma, 6 lettera a) e b).

Così, le attività di organizzazione ed esercizio dei giochi e delle scommesse sono qualificate come attività economiche per la prestazione di servizi e sono riservate, per legge, allo Stato come previsto anche dal decreto legislativo 14 aprile 1948 n. 496, all'art. 1. La riserva statale sull'organizzazione dei giochi trova il suo fondamento nell'esigenza di tutelare l'ordine e la sicurezza pubblica, di contrastare il crimine organizzato, di proteggere la pubblica fede contro il rischio di frodi e di salvaguardare i minori di età e i soggetti più deboli da una diffusione del gioco incontrollata, indiscriminata e senza regole. L'art.1 dispone, infatti, 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, siano riservati allo Stato. L'art. 2 prevede che l'organizzazione e l'esercizio di tali attività siano affidate al Ministero delle finanze (leggasi Ministero dell'economia e delle finanze), il quale può effettuare la gestione direttamente o per mezzo di persone fisiche o giuridiche, che diano adeguata garanzia di idoneità. In questo secondo caso, la misura dell'aggio spettante ai gestori e le altre modalità della gestione sono stabilite in speciali convenzioni, da stipularsi secondo le norme del regolamento previsto dall'art. 5.

Attualmente è l'Agenzia delle dogane e dei monopoli (ADM) il soggetto principale che governa il sistema delle concessioni nel settore dei giochi e che, secondo una propria organizzazione interna, ha regolamentato le competenze nella seguente articolazione distinta per giochi:

- a) apparecchi di intrattenimento;
- b) gioco a distanza
- c) giochi numerici a quota fissa e a totalizzatore
- d) lotterie;
- e) bingo;
- f) scommesse.

Si riportano, di seguito, gli elementi rappresentati in sede istruttoria:

a) Per quanto riguarda il comparto dei giochi attraverso gli apparecchi di intrattenimento può osservarsi che la convenzione di concessione per la realizzazione e la conduzione della rete per la gestione telematica del gioco lecito mediante gli apparecchi da intrattenimento di cui all'articolo 110, comma 6 del T.U.L.P.S., è stata firmata il 20 marzo del 2013 e, pertanto, verrà a scadenza il 19 marzo del 2022. L'attuale gara per l'affidamento in concessione fu prevista dall'articolo 21, comma 7 del DL n. 78 del 2009, convertito dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, poi modificato dall'articolo 2, comma 2-sexies del DL 25 marzo 2010 n. 40, convertito dalla legge 22 maggio 2010, n. 73. Ad oggi, a seguito di specifiche operazioni societarie di fusione, incorporazione e acquisizione che hanno interessato alcuni concessionari, la concessione della raccolta del gioco mediante apparecchi da intrattenimento è affidata specificatamente a undici concessionari<sup>63</sup>. L'articolo 1, comma 727, della legge 27 dicembre 2019, n. 160 ha stabilito l'indizione della gara per l'assegnazione delle concessioni in materia entro il 31 dicembre 2020 (termine prorogato al 30 giugno 2021 dall'articolo 69, comma 3, del DL 17 marzo 2020, n. 18 convertito dalla legge 24 aprile 2020, n. 27) prevedendo un introito - quantificato dalla relazione illustrativa del provvedimento - pari a circa 1,7 miliardi (866 milioni per l'anno 2021 e altrettanti sul 2022). Tuttavia, occorre rilevare che la procedura di gara per l'affidamento delle concessioni in materia di raccolta del gioco tramite apparecchi da intrattenimento, non è stata attivata. È di tutta evidenza, riporta l'Agenzia, che la previsione di legge in materia di indizione della gara pubblica per l'assegnazione delle concessioni in materia di apparecchi da intrattenimento è stata effettuata in un contesto economico-finanziario completamente diverso non più attuale e difficilmente sostenibile. Ne deriva che le previsioni di gettito ivi contenute sono da considerarsi, allo stato, oggettivamente non in linea con l'evoluzione di tale mercato. L'emergenza epidemiologica da COVID-19 e il blocco totale della raccolta del gioco pubblico che essa ha comportato nel 2020 e nel 2021 nel settore degli apparecchi da intrattenimento hanno profondamente inciso non solo sulle entrate erariali derivanti dal gioco "fisico" ma anche sugli stessi bilanci dei concessionari di Stato con

---

<sup>63</sup> Fonte: documentazione istruttoria inviata alla Corte dall'ADM (prot. 393590/RU in data 20 ottobre 2021) in risposta alla richiesta della Corte, di cui al prot. SCEN\_GES-SCCGA -0002469 del 28 settembre 2021.

effetti ancora incerti sul quadro economico complessivo e sullo stesso equilibrio economico delle concessioni.

Va aggiunto che, al contempo, non sono state risolte, come si è avuto modo di sottolineare le criticità collegate alle leggi regionali in materia di distanze dei punti di gioco dai luoghi sensibili e alle regolamentazioni comunali sugli orari dei punti di gioco. Ogni Regione, infatti, ha adottato la propria normativa in materia di prevenzione e contrasto in materia di disturbo da gioco d'azzardo che incide, in molti casi, sull'effettiva possibilità di ubicazione degli apparecchi da intrattenimento, per via, in particolare, dell'individuazione di una vasta tipologia di luoghi sensibili rispetto ai quali gli apparecchi devono osservare distanze minime obbligatorie, tanto da arrivare per alcuni territori ad un possibile effetto negativo sul gioco legale. Questa situazione ostacola, come ribadito dall'ADM nella risposta all'istruttoria, sostanzialmente qualsiasi ipotesi di elaborazione di un bando di gara in materia di apparecchi da intrattenimento, necessitando di una regolamentazione definitiva che riesca a contemperare i confliggenti interessi pubblici, tesi sia al contrasto del disturbo da gioco d'azzardo e sia, per altro verso, al gioco illegale, con il legittimo esercizio della raccolta del gioco pubblico<sup>64</sup>. Inoltre, al di là della possibile proroga delle concessioni per via normativa, la convenzione di concessione per la raccolta del gioco mediante apparecchi da intrattenimento stipulata nel 2013 prevede, comunque, all'articolo 4, comma 2, che "... qualora ricorra una situazione di estrema urgenza, risultante da eventi imprevedibili, non compatibile con i termini imposti dalle procedure di selezione... l'Agenzia avrebbe facoltà, alla naturale scadenza novennale, di prorogare unilateralmente la durata della concessione fino ad ulteriori dodici mesi, agli stessi patti e alle medesime condizioni previste dall'atto di convenzione medesimo...". Tale previsione convenzionale, da attivarsi a cura dell'Agenzia, consentirebbe la possibilità di proroga non onerosa della concessione fino al 19 marzo 2023 e varrebbe a riequilibrare il rapporto concessorio in essere, riconoscendo un periodo di proroga di durata pari al sostanziale azzeramento della concessione nel periodo di lockdown

---

<sup>64</sup> Ad avviso dell'Agenzia tali contingenze renderebbero necessario un intervento normativo di proroga del termine di scadenza di dette concessioni del gioco pubblico, nonché della indizione dei relativi bandi di gara. L'Agenzia stessa ha predisposto e così presentato al Ministero dell'Economia e della Finanze una proposta di norma di proroga onerosa delle concessioni in scadenza volta a scongiurare il blocco della raccolta del gioco.

legato all'emergenza epidemiologica da Covid-19.

b) Nel settore di competenza del gioco a distanza il sistema concessorio inizialmente vigente era quello delineato dall'art. 38, commi 2 e 4, del DL n. 223 del 2006; successivamente la materia è stata organicamente disciplinata con la legge 7 luglio 2009, n. 88, la quale prevede una sola concessione per tutti i tipi di giochi pubblici attivabili a distanza. In base a tale normativa è stata attuata una procedura selettiva per l'assegnazione di concessioni rivolte sia a soggetti in possesso dei requisiti indicati nella citata legge n. 88 del 2009 sia a soggetti che, alla data di entrata in vigore di tale legge, risultavano già titolari di concessione per l'esercizio e la raccolta dei giochi a distanza, rilasciata in applicazione della precedente normativa. Le concessioni attribuite ai sensi della legge n. 88 del 2009 avevano durata di nove anni, pertanto, essendo state sottoscritte tra il 2011 ed il 2012, la loro scadenza dalla sottoscrizione è intervenuta nel corso dell'anno 2020 e del corrente anno 2021<sup>65</sup>.

Attualmente, le società sono titolari di 29 concessioni rilasciate ai sensi della legge del 2009<sup>66</sup>.

---

<sup>65</sup> Tra i soggetti titolari delle predette concessioni, due sono cessati alla data di scadenza, non avendo più interesse alla raccolta e non avendo proposto ricorso, per altri due, venuti a scadenza successivamente, è in corso l'iter istruttorio finalizzato alla loro cessazione per le medesime ragioni; altri 31 hanno partecipato, invece, ad un successivo bando di gara, indetto ai sensi della legge n. 208 del 2015, e hanno acquisito in tal modo una concessione che avrà scadenza il 31 dicembre 2022. In particolare, entro il 30 giugno 2021 era prevista la scadenza di 36 concessioni; prima del relativo termine di scadenza, le società titolari di 6 di queste concessioni hanno scelto di effettuare la c.d. "confluenza", previa acquisizione della titolarità di altrettante concessioni rilasciate *ex lege* n. 208 del 2015; in pratica le autorizzazioni e i conti di gioco della concessione in scadenza sono transitati nell'altra concessione. Ciò, ha consentito loro di mantenere la numerazione della prima concessione ma di acquisire il termine di scadenza della seconda.

<sup>66</sup> Da un punto di vista normativo, la disciplina tutt'ora vigente, basata sui principi delineati dalla citata legge n. 88 del 2009, è riportata nelle Convenzioni accessive alle concessioni. La stessa, inizialmente riportata nel bando emanato ai sensi della legge n. 88, è stata ribadita nel successivo bando emanato ai sensi della legge n. 208 del 2015, art.1 comma 935. Infine, detta disciplina è stata posta anche alla base della predisposizione degli atti di gara della nuova procedura per l'affidamento in concessione dell'offerta e della raccolta a distanza dei giochi che, in attuazione dell'articolo 1, comma 727, lettera e) della legge 27 dicembre 2019, n. 160, prevede una riduzione a 40 del numero complessivo delle concessioni messe a bando. Quanto ai contenuti, la disciplina dei giochi a distanza, definita nella citata legge, sinteticamente prevede: - accesso dei giocatori all'area operativa del sito web del concessionario dedicata all'offerta dei giochi esclusivamente sub registrazione telematica da parte del sistema centrale di ADM; - adozione ovvero messa a disposizione di strumenti e accorgimenti per l'autolimitazione ovvero per l'autoesclusione dal gioco, l'esclusione dall'accesso al gioco da parte di minori, nonché l'esposizione del relativo divieto in modo visibile negli ambienti virtuali di gioco gestiti dal concessionario; - trasmissione al sistema centrale di ADM delle informazioni anonime relative: alle

c) Passando al settore dei giochi numerici, quelli a quota fissa, si osserva che la gestione del servizio del gioco del lotto automatizzato e degli altri giochi numerici a quota fissa è stata affidata al concessionario Lottoitalia S.r.l. in data 20 giugno 2016 a seguito di procedura di selezione aperta ai sensi dell'art. 1, commi 653 e 654 della legge 23 dicembre 2014, n. 190. La concessione è regolarmente in essere e ha scadenza nel 2024. La concessione ha per oggetto le attività e le funzioni per la raccolta del gioco del lotto e degli altri giochi numerici a quota fissa attraverso la rete distributiva fisica e la rete distributiva a distanza.

Per i giochi numerici a totalizzatore, si può affermare che a seguito della procedura di selezione indetta ai sensi dell'art. 1, comma 90, della legge finanziaria n. 296 del 2006, la gestione dei giochi numerici a totalizzatore nazionale è stata affidata alla Sisal S.p.A. (ora Sisal Lottery Italia S.p.A.) con cui l'Agenzia ha stipulato, per una durata novennale, il relativo atto di convenzione, in data 26 giugno 2009, tuttora vigente. A seguito della procedura di selezione indetta ai sensi dell'art. 1, comma 576, della legge n. 232 del 2016, in vista della scadenza della concessione vigente, la nuova concessione per la gestione dei giochi numerici a totalizzatore nazionale è stata aggiudicata alla Sisal Lottery Italia S.p.A.

d) Per quanto riguarda le lotterie nazionali ad estrazione istantanea, si osserva che la relativa concessione è stata affidata al concessionario Lotterie Nazionali S.r.l. in virtù dell'atto di convenzione stipulato in data 5 agosto 2010 con decorrenza 1° ottobre 2010. La convenzione è stata stipulata all'esito della procedura di gara pervista dall'articolo 21 del DL 1° luglio 2009 n. 78, convertito con modificazioni con legge del 3 agosto 2009

---

single giocate, ai prelievi e ai versamenti effettuati sui singoli conti di gioco, ai relativi saldi, nonché, utilizzando protocolli di comunicazione stabiliti con provvedimento di ADM, ai movimenti, da identificare con apposita codifica, relativi ad attività di gioco effettuate dal giocatore mediante canali che non prevedono la sub registrazione da parte del sistema centrale di ADM.

Sempre sotto il profilo normativo, altro elemento da segnalare è rappresentato dall'art 2, comma 2 bis, del DL n. 40 del 2010, che, in sostanza, distingue fra concessioni di gioco a distanza (via internet o altre modalità di comunicazione a distanza) rilasciate ai sensi della normativa comunitaria e altre concessioni di gioco esercitabili, esclusivamente attraverso rete fisica (ovvero punti di vendita sul territorio), solo nelle sedi e con le modalità fissate nelle relative convenzioni di concessione.



n. 102<sup>67</sup>. Con nota del 2017 l’Agenzia ha provveduto a rideterminare al 30 settembre 2028 il termine ultimo della convenzione con la società Lotterie Nazionali S.r.l, in esecuzione delle disposizioni di cui all’articolo 20, comma 1, del decreto legge 16 ottobre 2017, n.148, convertito, con modificazioni, dalla L. 4 dicembre 2017, n. 172, che ha previsto la prosecuzione del rapporto concessorio in essere, relativo alla raccolta, anche a distanza, delle lotterie nazionali ad estrazione istantanea, sino al termine ultimo previsto dall’articolo 4, paragrafo 1, dell’atto di concessione, in modo da pervenire a nuove e maggiori entrate per il bilancio dello Stato in misura pari a 50 milioni per l’anno 2017 e 750 milioni per l’anno 2018. A seguito del rinnovo della concessione, il concessionario ha provveduto a versare le previste somme a titolo di una tantum in tre rate come di seguito indicato: 50 milioni entro il 15 dicembre 2017; 300 milioni entro il 30 aprile 2018, 450 milioni entro il 30 ottobre 2018.

e) Nel settore di competenza del gioco del bingo nel primo semestre dell’anno in corso, non essendo intervenuti provvedimenti di decadenza, risultano attive 193 concessioni, tutte originariamente assegnate a seguito della gara pubblica tenutasi nell’anno 2001. Tali concessioni, tutte scadute progressivamente tra il 2013 e il 2020, continuano a raccogliere il gioco avendo aderito alla proroga tecnica *ex lege* n.147 del 2013 e sss, mm, e ii., che prevede - da parte del concessionario che intenda partecipare al bando di gara per la riattribuzione della concessione - il pagamento di un canone concessorio pari a 7.500 per ogni mese ovvero frazione di mese superiore ai quindici giorni oppure di 3.500 per ogni frazione di mese inferiore ai quindici giorni. Tale importo è stato considerato legittimo dalla recente sentenza della Corte costituzionale n. 49 del 23 febbraio 2021, sebbene, considerato il presente momento storico, i singoli

---

<sup>67</sup> Il DL n. 78 del 2009 ha disposto l’avvio delle procedure occorrenti per l’affidamento in concessione dell’esercizio dei giochi pubblici denominati lotterie nazionali, mediante procedura aperta, competitiva e non discriminatoria. La concessione ha per oggetto le attività e le funzioni per l’esercizio dei giochi pubblici denominati lotterie nazionali e in particolare lotterie ad estrazione istantanea, attraverso la realizzazione di un sistema informatico, la produzione dei biglietti, la distribuzione e la commercializzazione degli stessi, il pagamento delle vincite, la riscossione delle quote di utili erariali con il versamento all’Agenzia per la gestione dei seguenti giochi: - lotterie ad estrazione istantanea anche con partecipazione a distanza; - qualunque ulteriore gioco ascrivibile alla categoria dei giochi pubblici denominati lotterie ad estrazione istantanea che l’Agenzia possa ritenere in qualsiasi momento di voler commercializzare; - giochi opzionali e complementari dei giochi pubblici denominati lotterie nazionali ad estrazione istantanea. La concessione, rinnovabile per non più di una volta, ha durata di nove anni, suddivisi in due periodi rispettivamente di 5 e 4 anni a decorrere dal 1° ottobre 2010.

concessionari lamentino grosse difficoltà ad onorarne mensilmente il pagamento. Ulteriore difficoltà lamentata dai concessionari è rappresentata dal deposito della fidejussione richiesta ai sensi del dm 31 gennaio 2000, n. 29 pari a 516.456,90 a garanzia degli adempimenti convenzionali che, relativamente al periodo di proroga tecnica deve essere depositata annualmente. Il mancato deposito della medesima ha costituito una delle principali cause di decadenza dal rapporto concessorio. La nuova gara per l'assegnazione delle concessioni per il gioco del bingo, il cui termine con il DL n. 124 del 2019, art. 24, comma 2, convertito dalla legge n. 157 del 2019 era stato spostato al 30 settembre 2020, a seguito della pandemia, con DL n. 18 del 2020, art. 69, comma 3, convertito dalla legge n. 27 del 2020, è stato prorogato di sei mesi, dunque, fino al marzo 2021. Successivamente, la legge di bilancio 2021, n. 178 del 2020, all'art. 1, comma 1130, ha ulteriormente procrastinato detto termine al 31 marzo 2023.

f) Nel settore di competenza delle scommesse le concessioni per la raccolta in rete fisica tuttora efficaci sono le seguenti:

- concessioni (da intendersi negozi e corner) per la raccolta del gioco sportivo e concessioni per il gioco ippico assegnate in base alle gare esperite ai sensi dell'articolo 38, commi 2 e 4, del DL 4 luglio 2006, n. 223, convertito con modificazioni ed integrazioni dalla legge 4 agosto 2006, n. 248;
- concessioni (da intendersi negozi) per la raccolta delle scommesse ippiche di cui all'articolo 1-bis, del DL 25 settembre 2008, n. 149 convertito con modificazioni dalla legge 19 novembre 2008, n. 184 come modificato dall'articolo 2, commi 49 e 50 della legge 22 dicembre 2008, n. 203;
- concessioni (da intendersi negozi) per la raccolta di tutti i giochi pubblici di cui all'articolo 10, comma 9- octies, del DL 2 marzo 2012, n. 16 convertito con modificazioni dalla legge 26 aprile 2012, n. 44.

A latere di tali concessioni, vanno aggiunti gli operatori che – successivamente alle citate procedure ad evidenza pubblica – hanno regolarizzato la propria posizione ai sensi dell'art.1, comma 643, della legge n.190 del 2014, usufruendo dell'istituto della regolarizzazione fiscale per emersione, istituto poi reiterato con l'art.1, comma 926, della legge 28 dicembre 2015, n.208; in merito, si precisa che i punti regolarizzati sono

stati circa 2.200 con la prima regolarizzazione e circa 350 con la seconda. I soggetti che hanno concluso positivamente la procedura di regolarizzazione fiscale per emersione hanno sottoscritto un disciplinare recante condizioni e termini analoghi a quelli delle convenzioni sottoscritte dai concessionari di Stato per la raccolta delle scommesse<sup>68</sup>. È seguito quindi un periodo di proroghe fissate da successivi provvedimenti di legge<sup>69</sup>. Per quanto concerne il 2021, si osserva che le concessioni ed i disciplinari per la raccolta delle scommesse in rete fisica sono state prorogate sino al 30 giugno 2021, in forza dell'art. 69 del DL n.18 del 2020, convertito dalla legge di conversione 24 aprile 2020, n. 27. La citata norma primaria è stata promulgata nel periodo di emergenza epidemiologica in ragione dei provvedimenti restrittivi adottati dal Governo per fare fronte alla pandemia, provvedimenti che hanno imposto la chiusura, per circa sei mesi nel 2020, dei luoghi in cui avviene la raccolta delle scommesse in rete fisica. Sempre a causa della situazione derivante dalla pandemia, la raccolta in rete fisica è stata sospesa per l'intero primo semestre del 2021. Nel mese di giugno 2021, in vista dell'approssimarsi del termine di scadenza delle concessioni e non essendo stata adottata specifica norma primaria di ulteriore proroga, l'ufficio legislativo finanze del

---

<sup>68</sup> Le concessioni ed i disciplinari per la raccolta delle scommesse, scadute il 30 giugno 2016, sono state prorogate più volte al fine di evitare soluzioni di continuità nella raccolta, in considerazione delle possibili conseguenze in termini di tutela dell'ordine pubblico, della salute nonché del gettito erariale. In particolare, l'art.1, comma 932, della legge 28 dicembre 2015, n.208, ha previsto l'attribuzione di nuove concessioni per la raccolta dei giochi pubblici con gara da indire dal 1° maggio 2016. L'art.1, comma 933, della legge 28 dicembre 2015, n.208, ha stabilito che i concessionari per la raccolta delle scommesse in rete fisica, così come quelli per la raccolta del gioco a distanza, in scadenza alla data del 30 giugno 2016, proseguissero la loro attività fino alla data di sottoscrizione delle convenzioni accessive a quelle aggiudicate ai sensi dei richiamati commi, a condizione che presentassero domanda di partecipazione. Successivamente, l'ADM, al fine di garantire la continuità del servizio pubblico di raccolta dei giochi pubblici in ragione dei superiori interessi di ordine pubblico, erariali e di tutela occupazionale, con provvedimento del 9 giugno 2016, ha ritenuto di consentire, previo rilascio di apposita garanzia, la prosecuzione dell'attività fino alla pubblicazione del bando di gara a tutti coloro che, entro il 30 giugno 2016, si fossero impegnati formalmente alla partecipazione alla prossima gara.

<sup>69</sup> L'art. 1, comma 1048, della legge 27 dicembre 2017, n.205, al fine dell'attribuzione delle concessioni relative alle scommesse su eventi sportivi, anche ippici, e non sportivi, ivi compresi gli eventi simulati, con gara da indire entro il 30 settembre 2018, ha stabilito che le concessioni e le titolarità di punti di raccolta regolarizzati fossero prorogate al 31 dicembre 2018 a fronte del versamento della somma annuale di euro 6.000 per ogni diritto afferente ai punti vendita aventi come attività principale la commercializzazione dei prodotti di gioco pubblici, compresi i punti di gioco regolarizzati e di euro 3.500 per ogni diritto afferente ai punti vendita aventi come attività accessoria la commercializzazione dei prodotti di gioco pubblici. L'articolo 1, comma 1097, della legge 30 dicembre 2018, n.145, ha modificato l'articolo 1, comma 1048, della legge 27 dicembre 2017, n. 205, stabilendo la proroga delle concessioni sino al 31 dicembre 2019. In seguito, l'articolo 24, comma 1, del DL 26 ottobre 2019 n. 124, ha nuovamente modificato l'articolo 1, comma 1048, della legge 27 dicembre 2017, n. 205, prevedendo la proroga sino al 31 dicembre 2020.

MEF ha ritenuto applicabile l'art. 103, comma 2, del DL n. 18 del 2020 attraverso una interpretazione estensiva del suo contenuto<sup>70</sup>. Quindi, il DL n. 105 del 2021 ha prorogato lo stato di emergenza sino al 31 dicembre 2021.

Occorre, tuttavia, osservare che avendo previsto l'art.1, comma 932, della legge 28 dicembre 2015, una procedura aperta per l'attribuzione delle concessioni, non sono mancate difficoltà attuative nel rendere concreto tale adempimento. Il sovrapporsi di competenze tra ente regolatore (ADM) e enti territoriali, unitamente a differenti considerazioni inerenti agli effetti di ricaduta sul fenomeno del gioco patologico, hanno portato, nel corso degli anni, all'adozione - da parte degli enti territoriali - di norme e disposizioni che rendono molto difficoltosa ai concessionari abilitati la raccolta del gioco, con l'imposizione di limiti di orario e divieti di ubicazione dei luoghi preposti in prossimità di quelli che vengono definiti come luoghi sensibili. Ciò ha contribuito a che le concessioni in scadenza al 30 giugno 2016 fossero prorogate, annualmente, a causa anche dell'impossibilità di garantire la certezza giuridica agli operatori di gioco interessati a partecipare al nuovo bando di poter liberamente esercitare la propria attività di concessionari di Stato. Anche il Consiglio di Stato con parere n.1057 del 4 aprile 2019, relativamente alla procedura di gara, ha formulato alcuni rilievi relativi, principalmente, alla mancata risoluzione della vicenda inerente all'ubicazione dei negozi/punti di gioco alla luce della normativa restrittiva adottata dalle Regioni e dagli Enti Locali. Ciò sia in materia di distanze dei negozi e punti di gioco dai luoghi sensibili, sia in ordine agli orari di apertura dei locali che ospitano negozi/punti di gioco. L'indizione della gara può apparire, pertanto, una procedura connotata da implicazioni non di agevole lettura, laddove continuino a permanere una non completa e chiara disciplina in ordine alla possibilità dei concessionari di collocare sul territorio gli esercizi ad essi collegati ed una non coeva ed uniforme applicazione

---

<sup>70</sup> Tale disposizione di legge stabilisce che: "Tutti i certificati, attestati, permessi, concessioni, autorizzazioni e atti abilitativi comunque denominati, compresi i termini di inizio e di ultimazione dei lavori di cui all'articolo 15 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, in scadenza tra il 31 gennaio 2020 e la data della dichiarazione di cessazione dello stato di emergenza epidemiologica da COVID-19, conservano la loro validità per i novanta giorni successivi alla dichiarazione di cessazione dello stato di emergenza. La disposizione di cui al periodo precedente si applica anche alle segnalazioni certificate di inizio attività, alle segnalazioni certificate di agibilità, nonché alle autorizzazioni paesaggistiche e alle autorizzazioni ambientali comunque denominate. Il medesimo termine si applica anche al ritiro dei titoli abilitativi edilizi comunque denominati rilasciati fino alla dichiarazione di cessazione dello stato di emergenza".

su tutto il territorio nazionale delle norme relative agli orari di apertura.

Ad avviso dell’Agenzia, l’avvio della procedura di gara potrebbe delineare tre diversi scenari, tutti, in qualche modo, negativi per il settore: una partecipazione molto limitata al bando, con la conseguenza che molti diritti non verrebbero assegnati; la partecipazione alla gara in un quadro di forte criticità che potrebbe rivelarsi non favorevole per alcuni concessionari, che andrebbero incontro a forti difficoltà di tipo economico; l’assegnazione di molti diritti a soggetti che non hanno patito le conseguenze della crisi dovuta alla pandemia, in possesso di risorse ingenti, ma non di adeguati requisiti di particolare affidabilità per la gestione di un settore particolarmente delicato quale quello del gioco pubblico.

In conclusione, l’ADM rappresenta che, negli ultimi anni, la tendenza in atto è quella di un riassetto del settore del gioco con una polarizzazione nei confronti di alcuni grandi soggetti che hanno gradualmente acquisito le concessioni di operatori più piccoli che, in molti casi, preferiscono avere il ruolo – meno impegnativo – di gestore di negozio anziché mantenere lo status di concessionario che impone una serie di adempimenti ed obbligazioni che rendono gravosa l’attività. Quanto sopra comporta la convergenza delle concessioni e della raccolta in soggetti più strutturati e, quindi, più adeguati a rivestire il ruolo di concessionario di Stato, sia dal punto di vista del patrimonio e composizione sociale, sia in termini di regolarità negli adempimenti scaturenti dalla concessione, sia di complessiva affidabilità.

### **3. Il sistema dei controlli**

Nel sistema dei controlli l’azione dell’Agenzia delle dogane e dei monopoli (ADM) è indirizzata all’individuazione di tutte le forme di irregolarità nelle modalità di offerta autorizzata (ad esempio: non conformità delle apparecchiature, irregolarità dei comportamenti, irregolarità nella gestione dei flussi finanziari, nel pagamento delle vincite e nell’entrata erariale) e al deciso contrasto a tutta l’offerta illegale, con verifiche capillari e pesanti sanzioni. Le aree dell’illecito riguardano essenzialmente i seguenti comparti:

- il gioco fisico/on line, mediante i cosiddetti “Totem”;

- il gioco on line effettuato mediante i CTD (Centri Trasmissione Dati) o i PdR (Punti di Ricarica);
- l'alterazione degli apparecchi da divertimento (slot).

Si tratta di tipologie di gioco che aggirano le disposizioni e i vincoli del sistema concessorio, utilizzando canali alternativi a quelli ufficiali, sia per sottrarsi al pagamento delle imposte, sia per occultare i destinatari dei relativi profitti. La riorganizzazione dell'Agenzia è rivolta, negli ultimi anni, al rafforzamento del presidio della legalità. Ad oggi i controlli possono essere così suddivisi.

1. Sui concessionari. Consistono nella verifica della permanenza dei requisiti soggettivi delle società e delle persone che rivestono ruoli decisionali all'interno delle stesse. I requisiti sono richiesti per l'assegnazione e il mantenimento delle concessioni (onorabilità, solidità finanziaria, etc.), nonché per tutti gli adempimenti necessari alla gestione del gioco (es: versamenti di imposte o altre entrate erariali, regolare pagamento delle vincite, rispetto dei regolamenti dei giochi, obblighi di investimento, conformità a normative antiriciclaggio, iscrizione ad albi, vigilanza sulla filiera, etc.);
2. Sugli esercizi di gioco. Consistono in accertamenti condotti dal personale dell'Agenzia, sul territorio. Sono in costante incremento: nel 2017 l'attività di verifica ha riguardato più di 35.000 esercizi, oltre il 33 per cento del totale, inclusi quelli in cui si effettua il gioco senza autorizzazione. Nel 2019, l'attività di verifica, seppur in diminuzione rispetto al dato 2018, ha riguardato un numero di esercizi superiore alla media degli anni precedenti, nonostante la riduzione della rete di offerta legale dei giochi.
3. Sul web. Consistono nelle verifiche sui siti Internet e nell'inibizione di quelli privi delle autorizzazioni previste (ad oggi, i siti inibiti sono oltre 8.000, con più di 10,3 milioni di tentativi di accesso a domini illegali bloccati).
4. Sulle apparecchiature o piattaforme di gioco. Consistono in verifiche svolte col supporto di Sogei (partner tecnologico ADM). Si tratta di controlli tecnici sugli apparecchi da gioco e sulle piattaforme software di gestione delle reti e di erogazione del gioco, di cui si avvalgono i concessionari. Il monitoraggio riguarda la conformità alle regole di costruzione e alle norme primarie o

secondarie di settore emanate dall’Agenzia, oltreché la sicurezza, la regolare erogazione delle vincite e la corretta determinazione dei flussi erariali<sup>71</sup>.

Di seguito un prospetto dei dati generali del sistema ante pandemia.

Tavola 11

Riepilogo nazionale del numero di esercizi controllati

Anni 2015-2019

Anno di riferimento	2015	2016	2017	2018	2019
Numero di esercizi controllati	32.015	33.578	35.166	38.745	34.920

Fonte: elaborazione Cdc su dati ADM, Libro blu 2019.

Il valore delle imposte accertate nel 2019, pari a 48,49 milioni, conferma l’andamento crescente dell’attività di contrasto all’evasione delle imposte nel settore dei giochi, registrato in media negli anni precedenti. Fa eccezione il “picco” nell’imposta accertata nel 2018 (circa 97,80 milioni) dovuto agli esiti di due casi di evasione, di rilevante entità, emersi in quell’anno. Da rilevarsi come l’imposta accertata nelle Regioni della Calabria e della Sicilia sia superiore rispetto a quella nelle altre Regioni. Ciò è da imputarsi, verosimilmente, ad una alta incidenza di fenomeni criminosi, circostanza che determina una maggiore positività dell’esito dei controlli.

Al riguardo, in attuazione della IV direttiva, concernente la prevenzione dell’utilizzo del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo, il d.lgs. 25 maggio 2017, n. 90 e la legge 27 dicembre 2017, n. 205, hanno integrato il d.lgs. 21 novembre 2007, n. 231 introducendo il Titolo IV che prevede disposizioni specifiche per i prestatori di servizi di gioco, a partire dalle misure per la mitigazione del rischio.

In particolare, l’ADM, nell’esercizio delle proprie competenze e attribuzioni istituzionali nel comparto del gioco pubblico, ha il potere di verificare l’osservanza degli adempimenti cui i concessionari sono tenuti e di emanare linee guida, ad ausilio dei concessionari stessi, adottando ogni iniziativa utile a sanzionarne l’inosservanza.

<sup>71</sup> Fonte: ADM, Libro blu 2019.

Le linee guida ad ausilio dei concessionari di gioco sono state emanate dall’Agenzia il 18 febbraio 2019 in ordine agli obblighi previsti dalla disciplina antiriciclaggio e ciò ha permesso un notevole incremento delle segnalazioni per l’anno 2019 rispetto al 2018.



## CAPITOLO V

*Sommario:* 1. I risultati finanziari nel 2019 e nel 2020: uno sguardo alle entrate del bilancio dello Stato derivanti dal comparto dei giochi

### **1. I risultati finanziari nel 2019 e nel 2020: uno sguardo alle entrate del bilancio dello Stato derivanti dal comparto dei giochi**

La legge di bilancio 2019 ha previsto alcune misure in materia di giochi. Tra queste vi era l'incremento, a decorrere dal 1° gennaio 2019, dell'1,35 e dell'1,25 per cento delle aliquote del prelievo erariale unico applicabili agli apparecchi (AWP e VLT), elevando rispettivamente l'aliquota al 20,60 per cento e al 7,50 per cento; inoltre, la riforma dei concorsi pronostici sportivi, da attuarsi con provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli; la proroga in materia di concessioni pubbliche per l'esercizio dei giochi numerici a totalizzatore nazionale, per la raccolta del Bingo, relativamente alle scommesse su eventi sportivi e non sportivi, così come al rilascio dei nulla osta per i vecchi apparecchi con vincita in denaro, alcune modifiche alla disciplina dell'imposta unica sui concorsi pronostici e sulle scommesse; nonché misure di prevenzione del disturbo da gioco d'azzardo.

Inoltre, a far data dal 29 gennaio 2019 e sino al 30 aprile, per effetto dell'entrata in vigore del DL 28 gennaio 2019, n. 4, la misura del prelievo erariale unico, limitatamente ai soli apparecchi AWP, è stata elevata al 21,25 per cento, mentre a decorrere dal 1° maggio 2019 si è innalzata al 21,60 per cento in relazione agli apparecchi AWP e al 7,90 per cento in relazione agli apparecchi VLT. Il medesimo articolo 1, comma 1051 della citata legge di bilancio 2019 ha, inoltre, fissato la riduzione della percentuale delle somme giocate destinata alle vincite (*pay-out*) in misura non inferiore al 68 per cento per gli apparecchi AWP e all'84 per cento per gli apparecchi VLT. La legge 30 dicembre 2018, n. 145, ha anche modificato, in rialzo, le aliquote di imposta unica per le scommesse sportive e virtuali. A partire dall'anno 2019, pertanto, si applica alle scommesse a quota fissa, escluse le scommesse ippiche, l'aliquota del 20 per cento sul margine, se la raccolta avviene su rete fisica (aliquota precedente 18 per cento); alle scommesse a quota fissa, escluse le scommesse ippiche, l'aliquota del 24 per cento sul

marginale, se la raccolta avviene a distanza (aliquota precedente 22 per cento); alle scommesse virtuali l'aliquota del 22 per cento sul margine (aliquota precedente 20 per cento). La medesima legge ha introdotto importanti novità riguardo anche ai concorsi pronostici sportivi. Si segnala, in particolare che dal 1° luglio 2019 l'imposta unica e il diritto fisso gravante su tale tipologia di gioco sono soppressi. Di conseguenza, la nuova ripartizione della posta di gioco prevede un incremento del montepremi destinato a vincita (dal 50 per cento è aumentato al 75 per cento) e l'introduzione di una percentuale pari al 12 per cento della posta di gioco destinata alla società Sport e salute Spa per attività di tipo sociale, sportivo e culturale<sup>72</sup>.

Per la parte dedicata ai flussi fiscali contabilizzati negli esercizi 2014-2020, può farsi riferimento ai prospetti sotto riportati, tramite elaborazione dei dati presenti nel sistema SICR, relativi ai capitoli di entrata, secondo le diverse fasi contabili, per il comparto dei giochi, del bilancio dello Stato.

**Tavola 12**

<b>TOTALE TIPOLOGIE DA GIOCHI - ENTRATE TRIBUTARIE E EXTRATRIBUTARIE</b>							
<b>Anni 2014-2020</b>							
	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>
Previsioni iniziali di competenza	24.484,8	24.645,0	26.117,5	26.690,0	26.779,5	27.607,2	28.919,0
Previsioni definitive di competenza	23.981,0	25.501,5	26.592,5	27.219,9	26.727,5	27.778,5	22.092,1
Accertamenti	23.003,8	22.618,5	24.993,8	24.689,0	25.334,1	26.172,7	18.917,9
Riscossioni di competenza	21.444,6	21.069,6	23.510,4	23.202,7	23.848,9	26.148,7	18.889,4
Da riscuotere competenza	1.559,3	1.548,9	1.483,4	1.486,2	1.485,1	24,0	28,5
Versamenti di competenza	18.861,8	18.730,7	21.066,7	20.792,4	21.356,6	22.642,5	16.131,1
Da versare competenza	2.582,8	2.338,9	2.443,7	2.410,3	2.492,3	3.506,1	2.758,3
Riscossioni residui	5.289,6	3.968,3	3.966,0	3.961,7	3.919,9	4.003,3	4.020,2
Da riscuotere residui	67,5	81,0	108,0	112,4	129,3	143,3	143,5
Versamenti residui	5.251,9	3.876,0	3.927,9	3.922,5	3.878,1	3.492,6	3.524,5
Da versare residui	37,7	92,4	38,1	39,2	41,7	510,6	495,7
Riscossioni totali	26.734,1	25.037,9	27.476,4	27.164,4	27.768,8	30.151,9	22.909,7
Da riscuotere totale	1.626,8	1.629,9	1.591,3	1.598,7	1.614,4	167,4	172,0
Versamenti totali	24.113,6	22.606,6	24.994,6	24.714,9	25.234,8	26.135,1	19.655,6
Da versare totale	2.620,5	2.431,3	2.481,8	2.449,5	2.534,1	4.016,8	3.254,0

Fonte: elaborazione Cdc su dati SICR, luglio 2021 (in milioni).

<sup>72</sup> Fonte: ADM, doc. ultimo cit.

Tavola 13

TOTALE TIPOLOGIE DA GIOCHI - ENTRATE TRIBUTARIE							
Anni 2014-2020							
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Previsioni iniziali di competenza	11.429,0	11.856,0	13.571,0	14.170,0	14.259,0	15.108,7	16.356,1
Previsioni definitive di competenza	11.060,0	12.710,0	14.045,0	14.689,9	14.258,5	15.195,0	13.031,0
Accertamenti	11.259,4	11.508,1	13.887,0	13.503,2	14.033,9	14.923,0	9.798,7
Riscossioni di competenza	11.244,3	11.489,7	13.869,3	13.483,8	14.016,2	14.899,6	9.770,3
Da riscuotere competenza	15,1	18,4	17,6	19,3	17,6	23,4	28,4
Versamenti di competenza	10.239,2	10.510,3	12.771,0	12.433,4	12.886,2	14.236,3	9.100,6
Da versare competenza	1.005,1	979,4	1.098,4	1.050,5	1.130,0	663,3	669,7
Riscossioni residui	2.250,4	1.033,2	1.086,6	1.140,0	1.093,9	1.173,5	1.175,9
Da riscuotere residui	44,3	54,3	70,6	85,6	101,5	115,5	136,8
Versamenti residui	2.212,7	940,9	1.048,5	1.100,8	1.052,2	664,3	680,2
Da versare residui	37,7	92,4	38,1	39,2	41,7	509,2	495,7
Riscossioni totali	13.494,7	12.522,9	14.956,0	14.623,9	15.110,2	16.073,1	10.946,2
Da riscuotere totale	59,5	72,7	88,2	104,9	119,1	138,9	165,1
Versamenti totali	12.451,9	11.451,2	13.819,5	13.534,2	13.938,4	14.900,6	9.780,9
Da versare totale	1.042,8	1.071,7	1.136,5	1.089,7	1.171,7	1.172,5	1.165,4

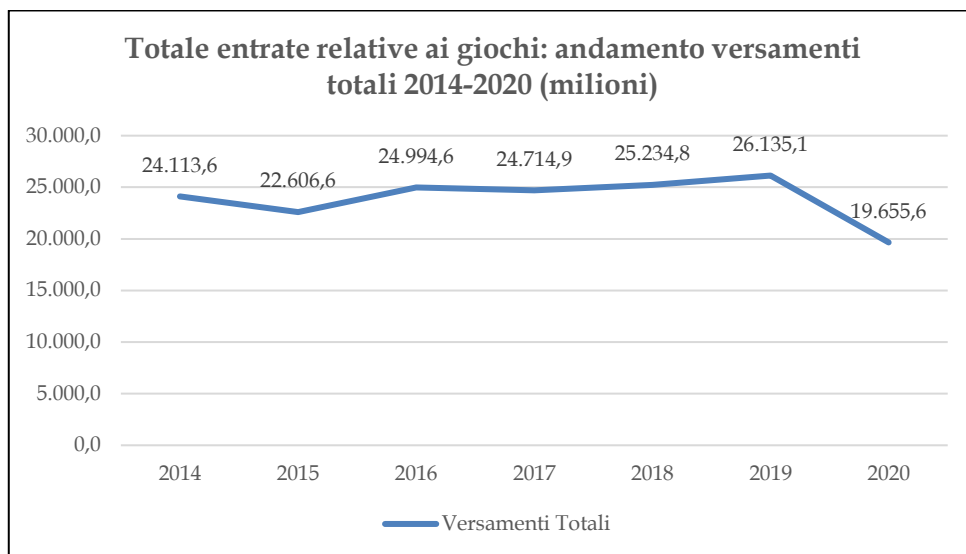
Fonte: elaborazione Cdc su dati SICR, luglio 2021 (in milioni).

Tavola 14

TOTALE TIPOLOGIE GIOCHI - ENTRATE EXTRA TRIBUTARIE (Tipologia 2.1.8.1)							
Anni 2014-2020							
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Previsioni iniziali di competenza	13.055,8	12.789,0	12.546,5	12.520,0	12.520,5	12.498,5	12.563,0
Previsioni definitive di competenza	12.921,0	12.791,5	12.547,5	12.530,0	12.469,0	12.583,5	9.061,1
Accertamenti	11.744,4	11.110,4	11.106,8	11.185,8	11.300,2	11.249,7	9.119,2
Riscossioni di competenza	10.200,3	9.579,8	9.641,1	9.718,9	9.832,7	11.249,1	9.119,1
Da riscuotere competenza	1.544,1	1.530,5	1.465,7	1.466,9	1.467,5	0,6	0,1
Versamenti di competenza	8.622,6	8.220,3	8.295,7	8.359,1	8.470,4	8.406,2	7.030,5
Da versare competenza	1.577,7	1.359,5	1.345,3	1.359,8	1.362,3	2.842,9	2.088,6
Riscossioni residui	3.039,1	2.935,1	2.879,4	2.821,7	2.825,9	2.829,8	2.844,3
Da riscuotere residui	23,2	26,7	37,4	26,9	27,8	27,8	6,7
Versamenti residui	3.039,1	2.935,1	2.879,4	2.821,7	2.825,9	2.828,3	2.844,2
Da versare residui	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,5	0,1
Riscossioni totali	13.239,4	12.515,0	12.520,4	12.540,6	12.658,7	14.078,9	11.963,4
Da riscuotere totale	1.567,3	1.557,2	1.503,1	1.493,8	1.495,3	28,4	6,9
Versamenti totali	11.661,7	11.155,5	11.175,1	11.180,7	11.296,3	11.234,5	9.874,7
Da versare totale	1.577,7	1.359,5	1.345,3	1.359,8	1.362,3	2.844,3	2.088,7

Fonte: elaborazione Cdc su dati SICR, luglio 2021 (in milioni).

Grafico 2



Fonte: elaborazione Cdc su dati SICR, luglio 2021 (in milioni)

Occorre sottolineare comunque anche un altro dato. Tra il 2015 e il 2018, il numero complessivo di apparecchi con vincita in denaro (AWP e VLT) presenti in Italia ha subito una rilevante flessione. Tale flessione è dovuta all'articolo 1, comma 943 della legge 28 dicembre 2015, n. 208 e successive modifiche che ha previsto una riduzione del 30 per cento degli apparecchi attivi alla data del 31 luglio 2015. Le modalità di tale riduzione sono state, in seguito, dettagliate dall'articolo 6 bis del DL 24 aprile 2017, n. 50, il quale ha previsto che al 30 aprile 2018 il numero complessivo degli apparecchi AWP presenti sul territorio non potesse essere superiore alle 265.000 unità. Dal 2015 al 2019, si registra in particolare una diminuzione del numero totale di apparecchi per complessive 160.737 unità. Per quanto riguarda gli apparecchi VLT, si osserva invece un leggero aumento (+5.589 unità)<sup>73</sup>.

Anche la legge di bilancio 2020 (legge n. 164 del 2019) ha disposto alcune misure in materia di giochi. Come anticipato sopra, il comma 375 prevede uno stanziamento di 23 milioni di euro per l'anno 2021 e di 33 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2022 al 2035 per incrementare la quota degli utili del gioco del lotto destinato alla conservazione e al recupero dei beni culturali; i commi 727-730 prevedono l'indizione di una gara per l'affidamento da parte dell'ADM di una serie

<sup>73</sup> Fonte: ADM, op. ultima cit.

di concessioni in scadenza per la gestione di apparecchi da gioco con vincita in denaro. Da un punto di vista fiscale, i commi 731-735, come riferito ancora sopra, prevedono l'incremento del prelievo erariale unico sugli apparecchi *amusement with prizes* (AWP o new slot) e su quelli facenti parte della rete telematica che si attivano esclusivamente in presenza di un collegamento ad un sistema di elaborazione della rete stessa e modificano la percentuale delle somme giocate destinata alle vincite, nonché il prelievo sulle vincite e il diritto sulla parte della vincita eccedente 500 euro.

Di seguito una elaborazione dei dati 2020 e 2019 (gennaio-dicembre) relativi agli incassi del bilancio dello Stato derivanti dalla gestione di tesoreria gestita da Banca d'Italia, secondo la classificazione economica, in riferimento al comparto dei giochi.

Tavola 15

## Incassi totali del comparto giochi derivanti dalla gestione di tesoreria dello Stato

Anni 2019-2020

	2020			2019		
<i>Categorie economiche riferite al comparto giochi</i>	<i>Incassi competenza</i>	<i>Incassi residui</i>	<i>Incassi totali</i>	<i>Incassi competenza</i>	<i>Incassi residui</i>	<i>Incassi totali</i>
<b>CATEGORIA I</b> <b>Imposte sul patrimonio e sul reddito</b>	<b>266.078.305,74</b>	<b>16.531.336,92</b>	<b>282.609.642,66</b>	<b>200.802.849,34</b>	<b>9.466.544,50</b>	<b>210.269.393,84</b>
Quota del 35 per cento dell'imposta unica sui giochi di abilità e sui concorsi pronostici	266.078.305,74	16.531.336,92	282.609.642,66	200.802.849,34	9.466.544,50	210.269.393,84
<b>CATEGORIA II</b> <b>Tasse e imposte sugli affari</b>	<b>190.055.936,91</b>	<b>11.813.904,59</b>	<b>201.869.841,50</b>	<b>143.403.690,26</b>	<b>6.795.836,03</b>	<b>150.199.526,29</b>
Quota del 25 per cento dell'imposta unica sui giochi di abilità e sui concorsi pronostici	190.055.936,91	11.813.904,59	201.869.841,50	143.403.690,26	6.795.836,03	150.199.526,29
<b>CATEGORIA V - LOTTO, LOTTERIE ED ALTRE ATTIVITA' DI GIUOCO</b>	<b>9.143.489.581,29</b>	<b>682.181.644,70</b>	<b>9.825.671.225,99</b>	<b>14.212.130.102,44</b>	<b>667.651.509,74</b>	<b>14.879.781.612,18</b>
Proventi del lotto	5.279.900.668,11	669.623.412,94	5.949.524.081,05	6.969.866.863,93	661.273.292,80	7.631.140.156,73
Prelievo erariale dovuto ai sensi del DL 30 settembre 2003, n. 269, sugli apparecchi e congegni di gioco, di cui all'art. 110, comma 6, del regio decreto n. 773 del 1931	3.208.591.017,80	1.158.402,06	3.209.749.419,86	6.555.575.396,16	776.376,29	6.556.351.772,45
Proventi delle attività di giuoco	227.099.351,83	89,36	227.099.441,19	311.277.680,75	109.072,60	311.386.753,35

segue Tavola 15

Quota del 40 per cento dell'imposta unica sui giochi di abilità e sui concorsi pronostici	304.364.356,60	9.110.892,21	313.475.248,81	230.456.538,97	1.901.783,22	232.358.322,19
Diritto fisso erariale sui concorsi pronostici	47.898.046,99	0,00	47.898.046,99	68.470.795,25	214.164,45	68.684.959,70
Altre entrate Categoria V	75.636.139,96	2.288.848,13	77.924.988,09	76.482.827,38	3.376.820,38	79.859.647,76
<b>CATEGORIA VII - PROVENTI DI SERVIZI PUBBLICI MINORI (solo giochi e lotterie et similia)</b>	<b>8.682.937.024,79</b>	<b>1.529.417.820,80</b>	<b>10.212.354.845,59</b>	<b>10.122.687.086,61</b>	<b>1.489.072.534,94</b>	<b>11.611.759.621,55</b>
Versamento di somme da parte dei concessionari di gioco praticato mediante apparecchi di cui all'articolo 110, c. 6, t.u. di cui al r. d. 18 giugno 1931, n. 773	17.853.563,04	0,00	17.853.563,04	21.530.555,59	0,00	21.530.555,59
Proventi derivanti dalla vendita dei biglietti delle lotterie nazionali ad estrazione istantanea	6.621.317.588,11	1.468.085.019,45	8.089.402.607,56	7.688.130.032,14	1.432.689.553,08	9.120.819.585,22
Proventi derivanti dal gioco del bingo	1.404.497.879,23	1.220.040,00	1.405.717.919,23	1.515.428.853,89	1.378.257,21	1.516.807.111,10
Proventi relativi ai canoni di concessione per la gestione della rete telematica relativa agli apparecchi da divertimento e intrattenimento ed ai giochi numerici a totalizzatore nazionale	244.302.906,78	9.394,00	244.312.300,78	435.613.213,43	10.580,04	435.623.793,47

segue Tavola 15

Ritenuta del 6 per cento sulle vincite del gioco del lotto	394.965.087,63	60.103.367,35	455.068.454,98	461.984.431,56	54.994.144,61	516.978.576,17
<b>TOTALE</b>	<b>18.282.560.848,73</b>	<b>2.239.944.707,01</b>	<b>20.522.505.555,74</b>	<b>24.679.023.728,65</b>	<b>2.172.986.425,21</b>	<b>26.852.010.153,86</b>

Fonte: elaborazione Cdc su dati del Conto riassuntivo del Tesoro, edizioni dicembre 2019 e dicembre 2020 (valori interi).

Rispetto all'esercizio 2019, i dati finanziari relativi agli incassi mostrano in maniera evidente un marcata diminuzione (da 26,8 miliardi incassati a vario titolo nel 2019 a 20,5 miliardi nel 2020), riconducibile verosimilmente agli effetti del blocco delle attività e della mobilità nel periodo dell'emergenza sanitaria dovuta alla pandemia da Covid-Sars2, blocco che ha interessato anche le strutture nelle quali si svolgono le attività di gioco. Sono gli incassi per lotto e lotterie a registrare la maggiore incidenza negativa, diminuendo da circa 14,9 miliardi nel 2019 a circa 9,8 miliardi nel 2020, sia per quanto riguarda la voce relativa ai proventi del lotto che a quella relativa al prelievo unico erariale (PREU) di cui al DL n. 269 del 2003.



## CAPITOLO VI

*Sommario:* 1. Conclusioni dell'istruttoria. – 2. Esiti del contraddittorio. – 3. Raccomandazioni

### 1. Conclusioni dell'istruttoria

La presente indagine, prendendo atto dei temi normativi e di gestione che hanno dato evidenza al fenomeno sociosanitario connesso alla pratica del gioco d'azzardo patologico, ha avuto l'obiettivo di analizzare gli aspetti relativi all'attuazione della norma istitutiva del Fondo statale previsto dalla legge di stabilità del 2016 e posta a contrasto degli effetti negativi, sociali e economici, oltre che sanitari, che scaturiscono dalla diffusione di tale ormai riconosciuta patologia.

Il dato statistico può aiutare a comprendere il fenomeno nella sua dimensione, preoccupante se analizzato con riferimento da una parte al *trend* del numero dei soggetti compatibili con uno stato patologico di dipendenza da gioco, dall'altra alla prospettiva di una sua possibile maggiore diffusione in futuro, oltre che tra gli adulti, anche tra i giovani. Le statistiche attualmente gestite da centri o istituti di ricerca, pubblici e privati, tuttavia, non sono sufficienti per fornire un inquadramento e un monitoraggio più specifico del fenomeno. Il sistema di rilevazione e di sorveglianza, come rilevato nell'indagine, non può prescindere da una piattaforma informatica, oggi sì esistente in ambito regionale per le altre dipendenze, ma che richiede un coordinamento e una compatibilità tecnologica uniforme per il consolidamento delle informazioni, anche alla luce dell'art. 117, comma 2, lettera r, della Costituzione e in ossequio al principio di buona amministrazione di cui all'art. 97 della stessa Carta costituzionale, nonché, sul piano realizzativo, di quanto espressamente previsto dall'art. 14 del codice dell'amministrazione digitale (d.lgs. n. 82 del 2005), secondo cui lo Stato disciplina il coordinamento informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale, dettando anche le regole tecniche necessarie per garantire la sicurezza e l'interoperabilità dei sistemi informatici e dei flussi informativi per la circolazione e lo scambio dei dati e per l'accesso ai servizi erogati in rete dalle amministrazioni medesime. Va anche tenuto conto che il funzionamento della

rilevazione avviene “su base volontaria”, cioè il dato viene registrato in caso di solo spontaneo ricorso del soggetto alle cure della struttura sanitaria locale. Ciò può condurre, pertanto, ad una sottostima del fenomeno nella sua complessiva valutazione, che potrebbe rivelarsi anche di più ampie proporzioni.

D’altro canto, c’è da chiedersi quali siano i possibili punti di contatto e le interrelazioni tra il grado di diffusione del fenomeno e la complessiva regolamentazione del sistema dei giochi.

Con riguardo all’andamento delle entrate fiscali derivanti dal settore dei giochi e delle diverse sue componenti, le stime, fornite dall’ADM, sulle entrate fiscali quantificano in circa 11,3 miliardi l’ammontare degli introiti da gioco nel 2019. Tale valore risente delle modifiche normative che nel corso degli anni sono state apportate nell’ambito della disciplina fiscale prevista per il settore, tesa a bilanciare diversi interessi. Da una parte, quello inerente all’incremento e consolidamento di tali flussi nel tempo in quanto parte importante dei quadri contabili di finanza pubblica, dall’altra quello di alleviare la leva fiscale per contrastare la crescita del gioco illegale e del mercato nero delle scommesse clandestine.

In tale contesto, le scelte legislative di interesse in questa analisi sono andate nella direzione di arginare il fenomeno della ludopatia. L’istituzione del Fondo previsto dalla legge di stabilità del 2016 è stato il primo passo concreto per attuare una politica di gestione del fenomeno che ha avuto il suo punto di svolta nel DL n. 158 del 2012 (decreto Balduzzi), laddove è stato previsto, per tutelare specificamente i soggetti più deboli affetti da tale patologia, l’inserimento nei livelli essenziali di assistenza (LEA) anche delle prestazioni di prevenzione, cura e riabilitazione rivolte alle persone colpite da ludopatia. Il provvedimento prevedeva anche, tra l’altro: la disciplina sulla limitazione dei messaggi pubblicitari di giochi con vincite in denaro attraverso i diversi mezzi di comunicazione nonché sulla corretta informazione sulle possibilità di vincita; la promozione di campagne informative sui pericoli del gioco d’azzardo; il divieto di ingresso ai minori di anni diciotto nei locali dove si praticano gioco e scommesse. Inoltre, la legge di stabilità per il 2015 dava spazio all’istituzione, quale organo consultivo del Ministero, di un Osservatorio per il contrasto della diffusione del gioco d’azzardo e il fenomeno della dipendenza grave, con la finalità, da un lato,

di provvedere al monitoraggio dell'efficacia delle azioni di cura e di prevenzione intraprese nell'intento di limitare la dipendenza dal gioco d'azzardo e, dall'altro lato, di aggiornare, sulla base delle evidenze scientifiche, le linee di azione per garantire le prestazioni di prevenzione, cura e riabilitazione rivolte alle persone affette dal GAP. Tale assetto istituzionale e normativo è integrato dalle azioni degli enti regionali, che hanno ripreso (ad esempio, riproponendo l'istituzione di Osservatori regionali nell'ambito delle Direzioni generali sanitarie o garantendo, in bilancio, ulteriori fondi regionali) e talvolta arricchito nella rispettiva legislazione quanto delineato dal Legislatore nazionale, sia nei termini finalistici degli ambiti di intervento, sia in riferimento all'individuazione dei soggetti responsabili (in primis, i Comuni e le ASL) dell'attuazione degli indirizzi definiti dalla Regione e delle loro funzioni e competenze in materia di contrasto al gioco patologico. Tuttavia, vanno segnalate le problematiche (pur tenuto conto degli effetti di rallentamento dovuti all'insorgere della pandemia) connesse con le procedure di ripartizione delle risorse del Fondo per il contrasto al gioco patologico, difficoltà che sono emerse soprattutto nella fase della valutazione da parte del Ministero delle relazioni tecnico finanziarie delle Regioni, resa più complessa per le richieste di proroghe e per la mancanza di indicatori utili per l'omogenea verifica delle attività regionali messe in atto (indicatori resi disponibili solo a fine 2020). Si segnala l'esperienza della Regione Friuli-Venezia Giulia che, anticipando le risorse del Fondo e mettendo in atto buon parte delle attività che erano state programmate, è risultata essere, nel 2020, l'unica beneficiaria delle risorse stanziare nel 2019. Oltre al dato procedurale e contabile riferito alla gestione delle risorse stanziare sul Fondo, si nota, tuttavia, come non sia ancora definito un sistema di verifica, ex ante e ex post, dell'efficacia della misura intrapresa, non solo in termini di risultati raggiunti, ma anche di coerenza con i presupposti di fondo esplicitati dalla normativa di base, in considerazione delle differenti iniziative assunte dalle Regioni in merito all'utilizzo delle risorse statali.

Inoltre, ancora non risulta utilizzabile il SIND (Sistema Informativo Nazionale delle Dipendenze) che, rilevando unicamente i dati relativi alle altre dipendenze, non è operativo per la raccolta dei dati informativi relativi alla dipendenza da gioco d'azzardo. Situazione, questa, che può condurre a sottostimare l'ampiezza del

fenomeno e la sua gravità. Anche in questo caso sarebbe auspicabile una accelerazione delle procedure amministrative ai fini dell'approvazione del nuovo decreto ministeriale che regola tale piattaforma informatica.

Il sistema attuale va, comunque, inquadrato tenendo in considerazione almeno tre ambiti di intervento tra loro collegati.

Il primo attiene ad una possibile e futura riforma organica in materia<sup>74</sup>, vista anche la mancata attuazione della delega prevista dalla legge n. 23 del 2014<sup>75</sup>. La norma (art.14) prevedeva la predisposizione di un codice sui giochi e sul riordino del prelievo erariale sui singoli giochi, incluse le disposizioni volte, tra l'altro, a tutelare i minori dalla pubblicità dei giochi e a contrastare i fenomeni di ludopatia. Sotto tale angolazione risulta utile preservare quelle norme a carattere dissuasivo che prescrivono, ad esempio, il divieto assoluto di pubblicità (introdotto dal DL n. 87 del 2018) e forme di avvertimento del rischio di dipendenza da gioco, la cui osservanza potrebbe anche essere resa più stringente.

Infatti, le prescrizioni successivamente inserite nella legge n. 208 del 2015 (comma 936 dell'art. 1 della legge di stabilità 2016) in merito alle caratteristiche dei punti di vendita ove si raccoglie gioco pubblico, nonché ai criteri per la loro distribuzione e concentrazione territoriale, al fine di garantire i 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 dei minori di età, hanno sì portato all'Intesa in Conferenza unificata Stato autonomie locali del 2017, ma non ad una uniforme legislazione regionale in materia. Anche talune delle successive disposizioni recate dal richiamato DL n. 87 (decreto "Dignità") non hanno ancora avuto se non parziale attuazione, laddove, ad esempio, si era previsto un monitoraggio dell'offerta dei giochi, anche attraverso una banca dati sull'andamento del volume di gioco e sulla sua distribuzione nel territorio

---

<sup>74</sup> Si osservi a riguardo che oltre alla presentazione di disegni di legge in materia di giochi finora presentati al Parlamento, è stata avanzata a maggio 2021, al Senato, la proposta di costituire anche una Commissione parlamentare di inchiesta sul settore del gioco pubblico in Italia e sul contrasto del gioco illegale.

<sup>75</sup> L'iter dei numerosi progetti di legge presentati presso Camera e Senato nelle passate legislature non si è mai concluso. Ad oggi, risultano il disegno di legge n. 336 "Norme per la prevenzione e il contrasto del gioco d'azzardo patologico, nonché in materia di pubblicità del gioco d'azzardo, di tutela dei minori e di disciplina dell'apertura di sale da gioco", il disegno di legge n. 411 "Norme per il contrasto, la riduzione e la prevenzione del gioco d'azzardo patologico" e il disegno di legge n. 560 "Disposizioni in materia di riordino dei giochi", presentati nel 2018 al Senato.

nazionale, che considerasse, in particolare, le aree maggiormente soggette al rischio di concentrazione di giocatori affetti da disturbo da gioco d'azzardo. I risultati di tale attività di monitoraggio sono pubblicati nell'ambito di una relazione ministeriale (Mef/Salute), da presentarsi annualmente alle Camere, presentazione, tuttavia, ancora non avvenuta. Né può considerarsi sostitutivo di questo quadro quanto svolto dall'ADM. Infatti, i dati di sistema sono solo quelli resi dall'ADM nell'ambito della pubblicazione annuale del "Libro blu" che, tuttavia, riassume i risultati generali dell'attività dell'Agenzia in tutti i settori di competenza nei quali essa opera. Inoltre, il monitoraggio dell'offerta dei giochi svolto dall'ADM in questo documento non può tener conto, per l'indisponibilità del dato, del criterio della concentrazione dei giocatori affetti dalla patologia.

Il secondo aspetto è riferito, in termini più specifici, agli aspetti procedurali che conseguono alla gestione del fondo. Sebbene le difficoltà iniziali connesse alla valutazione dei Piani regionali e la non continua attività dell'Osservatorio nazionale sul GAP (prima incardinato presso l'ADM poi presso il ministero), nonché agli effetti generalmente riconosciuti connessi con l'insorgere della pandemia, possono in qualche modo rappresentare i limiti entro cui considerare il rallentamento delle procedure amministrative e gestionali del fondo per il GAP, può constatarsi una non sufficiente e stringente attività di indirizzo a favore delle attività regionali che pur sempre coinvolgono principalmente strutture sanitarie. In questa direzione sarebbe auspicabile rafforzare la condivisione con le stesse Regioni di *good practices* declinate, ad esempio, in "linee guida" utili a individuare gli strumenti ritenuti più efficaci di prevenzione e di contrasto al GAP e a definire una programmazione più specifica delle attività.

Il terzo profilo attiene, invece, alla questione relativa alle proroghe delle concessioni nel settore dei giochi, in particolar modo delle concessioni relative ai giochi effettuati mediante gli apparecchi da intrattenimento e alle concessioni per il gioco del bingo. Il tema necessita di più organica soluzione che passi anche attraverso un concreto e proficuo dialogo tra soggetti pubblici e associazioni delle imprese di categoria, tale da garantire le condizioni ottimali per l'indizione delle gare. Per un verso, infatti, la creazione di una estesa infrastruttura organizzativa e telematica, sviluppata e gestita

in concessione, può aver contribuito al controllo della rete di distribuzione e dei singoli prodotti offerti al pubblico. La concessione è nata, come noto, anche come strumento di prevenzione volto ad arginare, nel sistema, fenomeni di illegalità nella gestione dei giochi d'azzardo. Essa, inoltre, è volta anche a favorire condizioni di legalità nello svolgimento dell'attività di raccolta e gestione dei flussi finanziari. Pertanto, per quanto l'elaborazione di un bando di gara possa rivelarsi altamente impegnativa, in considerazione del disomogeneo ordinamento regionale e comunale, e per quanto la scelta di operare comunque mediante proroga, per via legislativa o facendo leva su vigenti previsioni convenzionali, consenta, da una parte, un'agevole via al soggetto pubblico per uscire da situazioni di *impasse* amministrativa e regolatoria (tanto più, in ultimo, nella contingente crisi sanitaria) e, dall'altra parte, assicuri agli operatori di settore la continuità aziendale, ciò nonostante detta scelta potrebbe confliggere con gli obiettivi di lunga durata, altrettanto meritevoli di tutela, tesi a rendere il mercato maggiormente regolato e di tipo concorrenziale, presupposto anche per assicurare quel livello adeguato di entrate fiscali ormai consolidato nel tempo. E' ciò in linea con il prioritario rilievo dei principi anche eurounitari.

## **2. Esiti del contraddittorio**

In sede di adunanza le amministrazioni intervenute hanno preso atto e condiviso i risultati esposti nell'indagine. Nello svolgere ulteriori riflessioni volte a mettere in evidenza, in particolare, la specificità dell'argomento, le amministrazioni presenti hanno concordato sulla necessità di pervenire ad un approccio interistituzionale condiviso che garantisca una trattazione bilanciata degli aspetti sociosanitari legati alla tematica di fondo del gioco d'azzardo con le esigenze di adeguamento sistematico del quadro regolatorio di cui il settore dei giochi necessita.

In particolare, l'ADM ha rilevato che la complessità della tematica è stata messa in risalto, recentemente, dalla costituzione della Commissione d'inchiesta sul gioco pubblico, dalla cui attività potranno derivare ulteriori elementi di approfondimento. L'ADM riconosce che i principi, seppur concreti ed attuali, sanciti nell'Intesa della Conferenza unificata del 2017 non hanno consentito comunque di superare i limiti di una disciplina stratificata nel tempo, in un contesto in cui le entrate da gioco lecito

ammontano a quasi 10 miliardi ma altrettante si stimano quelle sottratte da quello illecito. E proprio in merito al contrasto delle forme illecite dei giochi l'ADM dichiara che la sua azione è stata significativamente espletata attraverso il Comitato per la prevenzione e la repressione del gioco illegale (COPREGI), presieduto dalla stessa ADM, e di cui fanno parte il Dipartimento della pubblica sicurezza, il Comando generale della Guardia di finanza e il Comando generale dell'Arma dei carabinieri. Espressione di questa azione è stato, in particolare, l'esercizio del potere di oscuramento dei siti di gioco *on line* illegale. Ulteriore rinforzo alla lotta contro l'illegalità del settore dei giochi potrà derivare, inoltre, dalla neo istituita Agenzia nazionale per la *cyber security*. L'ADM si sofferma, inoltre, sul fatto che la vera criticità oggi è rappresentata dall'ambito operativo, in cui essa stessa interviene, che è connotato da un quadro regolatorio non definito e da una governance non certa.

Il Ministero della salute, dopo aver sottolineato come l'argomento sia di particolare complessità, ha specificato che per il contrasto al gioco patologico sono stati istituiti due fondi, l'uno agganciato ai LEA, l'altro più specifico, quello appunto del GAP, che favorisce gli interventi di prevenzione, cura e riabilitazione, secondo una programmazione regionale in linea con quella nazionale. È l'Osservatorio nazionale l'organo che valuta la coerenza dei Piani regionali, sebbene ci sia stato un periodo in cui l'Osservatorio inizialmente costituito non ha però operato. Secondo l'Amministrazione centrale il *vulnus* sta nel fatto che i decreti ministeriali di ripartizione assegnano le risorse alle Regioni su base capitaria tramite il SIND che attualmente, tuttavia, non rileva i dati in maniera significativa. Il decreto che istituirà il nuovo meccanismo di rilevazione dei flussi informativi per la dipendenza da gioco d'azzardo patologico è ancora in fase di approvazione in quanto la bozza del provvedimento è stata solo recentemente inoltrata al Garante per la protezione dei dati personali. Il ministero sottolinea, inoltre, che sono in fase di ultimazione le procedure amministrative per l'erogazione dell'annualità 2019 del fondo, e che è stato sottoposto in Conferenza unificata il decreto di ripartizione delle risorse del 2021. In questa direzione il dicastero riferisce che si sta sviluppando un lavoro di riallineamento continuo con le Regioni.

I rappresentanti delle Regioni intervenuti - sottolineando come il gioco d'azzardo

patologico abbia un deciso impatto sociosanitario e come abbia avuto una crescita esponenziale causata da una offerta ampia dei giochi legali e illegali sul mercato - hanno osservato che il fenomeno è di tipo trasversale, in quanto coinvolge sia uomini che donne in maniera quasi uniforme sul territorio nazionale. Hanno poi precisato che i due fondi costituiscono strumenti validi per potenziare le iniziative delle strutture sociosanitarie presenti sul territorio, così come il SIND rappresenta un utile strumento per monitorare sia i soggetti afflitti dalla patologia che i servizi offerti. Tutto ciò non esaurisce, tuttavia, la lettura delle condizioni problematiche relative al GAP che appaiono sottodimensionate. Infatti, per i rappresentanti delle Regioni sarebbe opportuno formulare ipotesi di sviluppo del fenomeno alla luce della configurazione più attuale della patologia (visto che i dati di riferimento sono di natura campionaria e non più attuali) e, soprattutto, alla luce delle nuove condizioni indotte dalla pandemia. Ulteriore osservazione è stata posta in merito ai criteri di riparto da utilizzarsi per l'assegnazione delle risorse alle Regioni, che potrebbero fare riferimento ad un sistema più articolato, non solo basato sulla prevenzione (territoriale, ospedaliera, specialistica) ma anche su fasce di consumo di gioco e sulla popolazione regionale residente nella sua interezza.

Il rappresentante del Ministero, quindi, ha aggiunto che i Piani regionali finora sono stati valutati sulla base di una griglia di indicatori qualitativi mentre nel 2022 si adopereranno anche indicatori quantitativi. Inoltre, per quanto riguarda forme di reciproca condivisione tra le stesse Regioni dei contenuti dei Piani per una omogenea linea d'azione e di contrasto al GAP, lo stesso ha affermato che, quali componenti dell'Osservatorio nazionale per il contrasto al gioco d'azzardo, fanno parte anche rappresentanti di tre Regioni. In aggiunta a tale precisazione, si è sottolineato, altresì, che occorrerebbe promuovere buone pratiche e un confronto più attuale attraverso l'azione di coordinamento a livello centrale con la Conferenza medesima e con lo stesso Osservatorio nazionale.

### **3. Raccomandazioni**

- 1) In generale si richiama, per la rilevanza del contesto socio economico nel quale agiscono tutti i soggetti, pubblici e privati, coinvolti nel settore dei giochi,



l'esigenza di assicurare l'equilibrato bilanciamento tra obiettivi di natura contabile e finanziaria connessi alla certezza e alla disponibilità per l'Erario delle entrate derivanti dal gioco d'azzardo (segnatamente, anche mediante l'implementazione del sistema dei controlli e il rafforzamento dell'apparato sanzionatorio, nonché attraverso l'armonizzazione e semplificazione fiscale nel settore dei giochi) e gli obiettivi connessi alla tutela dei consumatori del gioco d'azzardo per prevenire la diffusione della patologia ad esso connessa (anche mediante il dimensionamento dell'offerta, la definizione di distanze minime tra le sale da gioco e di queste ultime rispetto ai luoghi sensibili, la regolamentazione di verifiche periodiche dei requisiti dei concessionari, l'avvio di iniziative ad hoc di informazione e formazione, tese a prevenire il disturbo da gioco d'azzardo, l'osservanza della disciplina relativa alle forme di avvertimento del rischio di dipendenza da gioco d'azzardo e al divieto assoluto di pubblicità). In una prospettiva di riforme appare utile ipotizzare anche una diversa e alternativa modalità di copertura finanziaria del Fondo per il gioco d'azzardo patologico, di cui all'art. 1, comma 946, della legge n. 208 del 2015, anche attraverso l'individuazione di possibili nuove forme di finanziamento (a titolo di esempio, attraverso la destinazione di una percentuale del fatturato conseguito dalle imprese del gioco e l'attribuzione di somme in applicazione delle sanzioni amministrative irrogate in relazione alle ipotesi di violazione della normativa in materia).

- 2) La peculiarità del contesto non deve comunque far perdere di vista, pur nella specificità finanziaria e gestionale esaminata, le interrelazioni con i profili più generali in tema di tutela della concorrenza per quanto attiene alle concessioni di giochi, così come di rispetto della legalità. In tale direzione si richiama l'ADM a proseguire in direzione della scrupolosa osservanza della disciplina europea in tema di concessioni, rafforzando, al contempo la sua azione nelle diverse tipologie di controllo finalizzate alla tutela della legalità (seppur lo stesso "confine" tra l'attività lecita e illecita non abbia di per sé un inequivoco impatto diretto sul fenomeno del GAP in esame).

- 3) Sul piano amministrativo si rappresenta l'esigenza di assicurare l'impegno di un più efficace rispetto delle tempistiche sulle riforme nella ripartizione dei fondi, così come nella fase di verifica dei complessivi elementi pianificatori e realizzativi richiesti dalla disciplina di settore.
- 4) Sotto il profilo più strettamente contabile e finanziario gli aspetti gestionali andrebbero meglio ricordati nella nota integrativa al bilancio, a preventivo e a consuntivo, attraverso l'utilizzo anche degli indicatori nell'ambito del fondo apprestato, così come degli strumenti di misurazione della performance. Il rilievo di tali strumenti può svilupparsi anche con riferimento ad indicatori di contesto, che per quanto differenziati in considerazione delle specificità di singoli territori regionali, possano rispondere ad esigenze informative omogenee. Si rappresenta al riguardo una specifica raccomandazione alle amministrazioni centrali coinvolte nella presente indagine, nell'intento di promuovere condivise modalità di verifica.
- 5) Centrale risulta lo sviluppo della piattaforma unitaria per la conoscenza dei dati recuperando i ritardi registrati e, soprattutto, assicurando reale interoperabilità tra sistemi informativi dello Stato e delle Regioni (oltre che degli enti infraregionali). Tale aspetto - di primaria rilevanza in una realtà istituzionale plurilivello - rappresenta il punto di partenza ineludibile onde assicurare effettiva concretezza delle diverse disposizioni in tema di monitoraggio che si sono succedute (senza in realtà significativi risultati) e consentire una migliore e più puntuale conoscenza dei dati, essenziale sia ai fini della quantificazione delle risorse, sia in vista di una più efficace programmazione.

Cruciale, dunque, si prospetta il raccordo tra diversi livelli di governo, tra amministrazioni centrali e territoriali, con riguardo alla diversa articolazione ed alle specifiche competenze dei multiformi enti dei servizi sanitari regionali, conformemente ai principi di leale collaborazione generalmente enunciati dalla giurisprudenza costituzionale.



CORTE DEI CONTI - CENTRO UNICO PER LA FOTORIPRODUZIONE E LA STAMPA - ROMA

