



Oggetto: memoria scritta in ordine al D.L. recante disposizioni in materia di riordino del settore dei giochi, a partire da quelli a distanza.

**CAMPAGNA NAZIONALE METTIAMOCI IN GIOCO
FEBBRAIO 2024**



**Alla C.A. Illustrissimi Componenti
La VI Commissione Finanze e Tesoro**

E-mail: commissione6@senato.it

Premessa

Come noto, il fenomeno dei giochi e delle scommesse, attraverso un'ascesa pressoché irrefrenabile, ha assunto dimensioni di volumi di denaro veicolati nei vari canali impressionanti che, in più di un'occasione, danno luogo a **fenomeni degenerativi di natura economica e sociale**.

Anche nel corso del 2021 sono emersi dati estremamente preoccupanti. In questo anno, infatti, la raccolta del gioco in Italia ha sfiorato i 110 miliardi di euro (tot. Giocato 110.883.170.782 €) con una perdita netta (denari indirizzati a tasse e remunerazione della filiera) per i giocatori di 15.412.231.206 € **e tutto questo con punti gioco chiusi e SLOT e VLT disconnesse per circa 8 mesi** a causa delle chiusure imposte dalla pandemia. Si tratta, con ogni evidenza, di contingenze che penetrano il tessuto dei territori in varie forme: creano **dipendenza patologica** tantoché, con nota ufficiale, l'Istituto Superiore di Sanità ha stimato che in Italia l'azzardo rappresenti un'attività che coinvolge una popolazione di circa **5,2 milioni 'abitudinari'** di cui circa **1,2 milioni sono considerati problematici**, anche con una vera e propria dipendenza.

Don Armando Zappolini – Portavoce nazionale Campagna Mettiamoci in gioco

www.mettiamociingioco.org

e-mail: armando@zappolini.it

Tutto questo, oltre ad impoverire il tessuto economico, talvolta rappresentano anche un veicolo d'infiltrazione per gli interessi malavitosi che, attraverso pratiche di riciclaggio, usura e imposizione traggono importanti guadagni.

Non di meno giova ricordare cosa, questo fenomeno, rappresenti in termini economici: prevenzione, cura della malattia da gioco (Gap) e contrasto all'illegalità hanno un **costo altissimo** che tutti i cittadini, attraverso la fiscalità generale, sono chiamati indirettamente a corrispondere. Ma d'altro canto, più di ogni e qualunque riflessione, parlano i numeri delle transazioni registrate sulle piattaforme di SOGEI: già prendendo in considerazione le sole transazioni dell'anno **2013**, emerge un dato impressionante: il gioco d'azzardo legale, nell'anno in questione, ha fatto registrare **1,33 miliardi** di transazioni trasmesse dalle varie piattaforme di gioco connesse ai sistemi di controllo realizzati e gestiti dalla società del Ministero dell'Economia e delle Finanze che si occupa della trasmissione di tutti i dati dell'anagrafe tributaria. E 1,33 miliardi di giocate all'anno, volendole "spicciolare", stanno a significare 3,6 milioni di giocate effettuate ogni giorno, quasi 152.000 all'ora, 2.530 al minuto, 42 al secondo, notti comprese. Nel **2021**, purtroppo, i numeri sono **cresciuti del 750%** rispetto al 2013 e infatti, le transazioni registrate sono state **10 miliardi**. E 10 miliardi di transazioni registrate, vogliono dire 10 miliardi di giocate, tasti pigiati, puntate, scommesse etc. ovvero 27,4 milioni al giorno, quasi 1,2 milioni l'ora, 2.530 al minuto, 317 al secondo. Notti, domeniche e festività comprese. Tutto questo con le **Sale chiuse per un arco temporale** importante a causa della Pandemia. E ancora: la raccolta del 2022 di circa 136 miliardi di euro è stata maggiore della spesa sanitaria del 2020 (con la pandemia in corso) che è stata di 123,5 miliardi.

Per anni si è creduto (erroneamente) che, se lo Stato avesse gestito direttamente il Comparto dei giochi si sarebbero, ad esempio, debellati tutti quei fenomeni degenerativi che l'azzardo produce, a tutto beneficio delle casse erariali. In realtà, non è andata così:

Don Armando Zappolini – Portavoce nazionale Campagna Mettiamoci in gioco

www.mettiamociingioco.org

e-mail: armando@zappolini.it

- 1) il mercato dell'illelegale prospera su di un binario parallelo difficilmente quantificabile
- 2) all'esito di molteplici indagini realizzate dagli inquirenti, è stato accertato che maggiore è l'offerta anche del gioco lecito e più semplice è per le consorterie malavitose fare affari
- 3) i numeri dei malati da patologia da gioco in carico ai servizi sociali e sanitari non rendono purtroppo l'idea della disperazione che la dipendenza produce
- 4) per contrastare questa serie interminabile di degenerazioni che il gioco produce, occorrono una quantità di denari esorbitanti che i Governi che si sono succeduti NON hanno inteso quantificare e che andrebbero «**scomputati**» dalle cifre che vengono inserite a bilancio, classificate come proventi dei giochi
- 5) gli introiti erariali sono assolutamente deficitari rispetto alla crescita della raccolta:

Anno	Raccolta	Erario	Diff.% calcolata tra Raccolta/erario
2004	25,6	7,3	28,5
2015	88,2	8,7	9,86
2018	106	10,2	9,6
2022	136	11	8

Don Armando Zappolini – Portavoce nazionale Campagna Mettiamoci in gioco

www.mettiamociingioco.org

e-mail: armando@zappolini.it

Oggi in questa fase così infausta, con l'ascensore sociale fermo, povertà e diseguaglianze in ascesa, una infedeltà fiscale tra le peggiori al mondo - tra i tanti record assai poco edificanti raggiunti nel Paese – ci sono politici e realtà lobbystiche che continuano a sostenere che il Comparto dei giochi deve potersi sviluppare e crescere ulteriormente: noi, al contrario, crediamo che sia giunto il momento di ripensare **al ribasso l'intera offerta** rendendola meno 'aggressiva' nei confronti degli avventori riscrivendo, al contempo, regole più stringenti per il sistema concessorio e la filiera.

L'offerta

Preliminarmente va altresì ricordato che, nonostante il volume d'affari che giochi e scommesse muovono, in Italia **non esiste una vera e propria legge organica** che regola la materia del gioco d'azzardo: nel nostro Paese le normative che ordinano le scommesse sono molto ampie e l'intera offerta è di fatto disciplinata dai Codici Civile e Penale, da leggi speciali, da sentenze della Corte Costituzionale, da innumerevoli decreti in materia e dal Testo Unico delle leggi di pubblica sicurezza e da provvedimenti contenuti nelle Leggi di Bilancio approvate annualmente dal Parlamento.

Il punto: In Italia, più che altrove, abbiamo **un'offerta smisurata**. Ecco alcuni numeri:

- Oltre **15** milioni di conti gioco aperti (nel 2017 vi erano depositi per circa 3 miliardi di euro)
- **42** tipologie di lotterie istantanee (gratta e vinci dati aprile 2023)
- **24** tipologie di “gratta e vinci” on line (dati aprile 2023)
- Apparecchi: 310.953 in esercizio Slot + Vlt (dati Dicembre 2022)
- Manifestazioni Scommesse a Quota Fissa autorizzate: sono ben 7683 (aprile 2023) e spaziano dalla disciplina del Surf, alla Lotta Greco Romana, dal Golf al Rugby; si può scommettere sui campionati dell'Atletica leggera americani, fino a giungere al Volley praticato nello Stato dello Yemen.

Don Armando Zappolini – Portavoce nazionale Campagna Mettiamoci in gioco

www.mettiamociingioco.org

e-mail: armando@zappolini.it

- Giochi di Abilità Online (Casinò, Poker, etc.)
- 5 tipologie di giochi numerici a totalizzatore (Superenalotto, Win for Life, ecc.)
- 2 tipologie di bingo, di sala (attraverso circa 200 Sale Bingo presenti sul territorio nazionale) e a distanza

Le ingerenze malavitose

La vocazione sempre più imprenditoriale delle consorterie criminali e gli interessi delle stesse nei confronti di fette importanti dell'economia, nelle quali ricade anche il ricco, articolato e complesso mondo dell'azzardo, hanno radici profonde e nessuna realtà è immune da questa piaga di dimensioni enormi. Al riguardo UIF (Ufficio informazioni finanziarie di Banca d'Italia, ovvero l'unità speciale di Banca d'Italia che si occupa del riciclaggio di denari) e alla stregua certamente di numeri per difetto, ha stimato che nei soli primi 6 mesi del 2019, le consorterie malavitose attraverso l'azzardo, abbiano riciclato **250 milioni di euro**.

Da non trascurare il Rapporto dell'Intelligence italiana del 2021. Nel testo si legge infatti: *‘di penetrazione verso il settore dei giochi pubblici e delle scommesse, confermato da numerose evidenze investigative attestanti il coinvolgimento di esponenti mafiosi in una variegata gamma di condotte illecite che vanno dalla mera manomissione delle apparecchiature all'interno delle sale da gioco, alla raccolta illegale delle scommesse, anche mediante piattaforme informatiche dedicate, fino alla realizzazione di veicoli societari volti a schermare la riconducibilità delle attività di gioco agli interessi del crimine organizzato’.*

Possiamo ragionevolmente sostenere che, le infiltrazioni delle mafie nel Comparto dei giochi, si articolano così:

Don Armando Zappolini – Portavoce nazionale Campagna Mettiamoci in gioco

www.mettiamociingioco.org

e-mail: armando@zappolini.it

- nella tradizionale **attività estorsiva**, simile a quella esercitata per le altre attività commerciali, nei confronti delle società concessionarie e delle sale da gioco;
- nella **imposizione** di “macchinette\apparecchi” negli esercizi pubblici esistenti nei territori sottoposti a controllo mafioso;
- **nell’infiltrazione di società**, punti scommessa e sale da gioco, sia intestandole a prestanome sia attraverso la compartecipazione delle società che hanno ottenuto regolare concessione da parte di ADM;
- nella raccolta e gestione di **piattaforme illegali** di scommesse sportive, mediante la gestione di siti internet dislocati in Paesi esteri, che sono privi di concessione in Italia, ma che ne consentono il gioco in violazione della normativa vigente.

E tuttavia più in generale, dalle innumerevoli carte elaborate dalle Autorità preposte al controllo e alla repressione delle azioni criminali, si evince come quello del gioco d’azzardo, assieme al **traffico di sostanze stupefacenti**, oggi appare l’affare più lucroso col quale rimpinguare le casse delle cosche: attraverso l’azzardo le consorterie criminali affermano e consolidano il proprio stile parassitario nei territori consentendo di trarre enormi guadagni operando in una trama complicatissima nella quale, talvolta, **legalità e illegalità si confondono**: l’equazione secondo cui con l’espansione del gioco legale viene debellato il fenomeno di quello illegale è purtroppo ed abbondantemente superata dagli eventi.

Osservazioni

Testo Riordino	Proposte
<p>Art. 1 (Finalità)</p> <p>1. Le disposizioni del presente decreto costituiscono il quadro regolatorio di fonte primaria della disciplina dei giochi pubblici ammessi in Italia.</p> <p>2. Ai fini del comma 1, il presente decreto reca il riordino, anche attraverso una loro raccolta sistematica ed organica, delle disposizioni di carattere generale applicabili ai giochi pubblici ammessi in Italia e, in particolare, di quelle relative ai giochi a distanza. Le disposizioni relative ai giochi pubblici ammessi in Italia raccolti attraverso rete fisica sono contenute in un successivo decreto legislativo emanato dopo la definizione di una apposita intesa programmatica al riguardo tra Stato, Regioni ed Enti locali.</p>	<p>Al tavolo di confronto sull'intesa tra Stato, Regioni ed Enti locali si propone che partecipi una rappresentanza del Ministero della Salute e del Terzo Settore che si occupa di prevenzione e cura della patologia da gioco d'azzardo</p>
<p>Art. 3 (Principi ordinamentali del gioco in Italia)</p> <p>f) sviluppo delle reti di gioco secondo modelli che assicurano competitività e solidità organizzativa, economica ed efficienza dei soggetti che compongono le relative filiere;</p> <p>g) prevenzione, contrasto e repressione del gioco illegale o comunque non conforme a quello ammesso e regolato in Italia, nonché delle attività di riciclaggio eventualmente connesse alle attività di gioco;</p> <p>h) tracciabilità dei flussi economici e finanziari delle giocate</p>	<p>f) come ricordato in premessa, ribadiamo la contrarietà a nuove forme di 'sviluppo' che incrementino l'offerta già oltremodo ridondante: l'offerta va ridotta in maniera sensibile</p> <p>g) h) al fine di contrastare pratiche di gioco minorile e di contrastare il riciclaggio di denaro sporco chiediamo che si debba accedere ad ogni e qualunque tipologia di giochi con vincita in denaro per mezzo dell'utilizzo di tessera sanitaria/codice fiscale e si pratici gioco solo ed esclusivamente con</p>

Don Armando Zappolini – Portavoce nazionale Campagna Mettiamoci in gioco

www.mettiamociingioco.org

e-mail: armando@zappolini.it

	<p>forme di pagamento elettroniche</p> <p>Nell'ambito del Riordino si chiede di realizzare presso il Ministero dell'Interno un Database dove annoverare tutti gli episodi delinquenziali derivanti dal Comparto dei giochi e delle scommesse sia del gioco lecito che illecito.</p>
<p>Art. 14 (Tutela della salute del giocatore)</p> <p>3. È istituita, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, una Consulta permanente dei giochi pubblici ammessi in Italia con lo scopo di monitorare l'andamento delle attività di gioco, incluse quelle illecite e non autorizzate, i loro effetti sulla salute dei giocatori, nonché di proporre al Governo misure ed interventi idonei allo scopo di contrastare lo sviluppo di ludopatia. Con regolamento, adottato di concerto con il Ministro della salute, sono disciplinati l'organizzazione e il funzionamento della Consulta, il numero dei suoi componenti, la loro designazione in rappresentanza del Governo, delle Regioni, degli Enti locali, dei concessionari, nonché delle associazioni nazionali di categoria e dei consumatori”</p>	<p>La sede della Consulta è istituita presso il Ministero della Salute. Ne fanno parte il Ministro della Salute o suo delegato, rappresentanti del Governo, del Parlamento, delle Regioni, degli Enti locali, del Terzo Settore e dei consumatori. Sono esclusi i rappresentanti delle associazioni del Comparto dei giochi e dei concessionari.</p> <p>Il Ministero della Salute provvede con fondi propri entro il corrente anno a realizzare uno studio puntuale circa la reale portata del fenomeno del gioco in merito alla diffusione della dipendenza da gioco d'azzardo patologico nel Paese e al suo impatto nella società. Sono esclusi dalla partecipazione in qualsiasi forma diretta o indiretta tutte le realtà imprenditoriali, associative, intellettuali (Università, Fondazioni etc.) che a qualunque titolo abbiano o svolgano attività che abbiano o hanno avuto interessi</p>

	<p>di tipo economico e/o finanziario con portatori d'interesse legati o rappresentativi dei concessionari e dell'intera filiera del gioco compresi i mezzi di informazione.</p>
<p>Questione ritorno denari in vincita ai giocatori: come noto il c.d. <i>'Pay out'</i> sui giochi On Line è molto più alto di quello elargito da larga parte dei giochi FISICI, es: su alcuni giochi da remoto hanno percentuali del 90% mentre sulle AWP tradizionali è del 65%. Uno dei motivi della crescita esponenziale dei giochi a distanza risiede senza dubbio nel fattore <i>'vincite'</i> assai più elevato. Non a caso nel corso dell'anno 2023 i dati ci chiariscono che, rispetto all'anno precedente nel quale la Raccolta era stata di 73.088.327.263,56€ la stessa è cresciuta di + 8.995.735.238,65€, per un totale di 82.084.062.502,21€.</p>	<p>A questo proposito chiediamo una diminuzione del ritorno in vincita ai giocatori equiparata a quella applicata alle AWP.</p>

Conclusioni

Dinnanzi ad un fenomeno di enormi dimensioni come quello dei giochi e delle scommesse, è divenuto improcrastinabile rendere i **processi di tutela della salute** in primis, vigilanza, regolamentazione, controllo e repressione sempre più funzionali ed ordinati con l'obiettivo di garantire legalità all'intero sistema. Parimenti giova rammentare che il fenomeno in narrazione concorre, peraltro, a produrre quella che è anche definita **'povertà indotta'**.

Don Armando Zappolini – Portavoce nazionale Campagna Mettiamoci in gioco

www.mettiamociingioco.org

e-mail: armando@zappolini.it

In questo momento storico marcatamente segnato da congiunture sfavorevoli nel quale, ad esempio, le famiglie italiane si sono viste corrodere la propria ricchezza (alla fine del 2022 la ricchezza è diminuita in termini reali del 12,5% rispetto al 2021, Fonte Istat) e l'indebitamento a fine 2023 si è accresciuto in maniera esponenziale con un valore totale del credito al consumo di circa 160 miliardi di euro il che sta a significare un debito medio di 9.949 euro a cittadino, ovvero 22.674 euro a nucleo familiare, serve un'inversione di rotta.

Con riferimento alle questioni che riguardano l'azzardo, ciò che purtroppo manca è **un'etica in grado di farsi carico di una visione sociale inclusiva**, in condizione di mettere in seria discussione i valori oggi in voga, ossia quelli della sopraffazione dell'individuo, a favore del 'sistema'. **Non si tratta di vietare, ma di regolamentare** un fenomeno che non è più sostenibile.

Il Comparto dei giochi e delle scommesse necessita di profonde correzioni e deve muovere **prima di tutto dalla tutela della salute dei giocatori e dalla sostenibilità**: tutto ciò passa necessariamente da un apparato pubblico che ne garantisce legalità, efficienza.

In conclusione, si rende urgente:

- approvare un combinato disposto di riordino che, muovendo dalla tutela della Salute e della sostenibilità (contrazione dell'offerta) **disciplini la materia dei giochi** e che veda il **diretto coinvolgimento** anche delle realtà che rappresentano il tessuto sociale del Paese (Terzo Settore, amministrazioni locali) e non solo quello economico e a questo proposito segnaliamo la proposta di Legge N. 383 recante disposizioni sul riordino dei giochi d'iniziativa del Deputato On. Vaccari e altri presentata il 18 ottobre 2022 alla quale abbiamo fornito il nostro contributo, come buona base da cui partire

Don Armando Zappolini – Portavoce nazionale Campagna Mettiamoci in gioco

www.mettiamociingioco.org

e-mail: armando@zappolini.it

- che nella sua stesura si adottino tutte quelle indicazioni prodotte dalla **Commissione Parlamentare Antimafia** nella XVII Legislatura ed approvate in sede Parlamentare che ad oggi sono rimaste inevase (accesso ai giochi attraverso tracciabilità ovvero collegare indissolubilmente ogni operazione di *cashout* al nominativo del soggetto che ha provveduto ad avviare la sessione di gioco, realizzazione di un database dove annoverare tutti gli episodi delinquenziali rilevati nel comparto dei giochi lecito e illecito)
- una **nuova governance del Settore** che su controlli, offerta, sostenibilità e repressione sia condivisa in Sede Europea per mezzo di una legislazione che individui i fattori di rischio sia nel gioco fisico che in quello telematico (presenza delle consorterie mafiose nei territori, numero di giocatori problematici) conti di gioco *on line*: occorre che siano sottoposti al medesimo regime antiriciclaggio, più rigoroso, previsto per i conti correnti e gli altri rapporti continuativi
- **rendere pubblici tutti i dati relativi alle tipologie di gioco**: raccolta, offerta, numero di apparecchi in esercizio
- prevedere l'attuazione di misure di tipo **DASPO** in tema di giochi e scommesse, stabilendo presupposti e modalità di esercizio dei poteri del questore finalizzati all'adozione di misure contingibili e urgenti di **chiusura** di uno o più punti di offerta di gioco o di esclusione della relativa rete di raccolta del gioco con vincita di denaro presenti in un determinato ambito territoriale, in caso di pericolo di diffusione del fenomeno del **gioco minorile** come pure della **dipendenza** da gioco patologico e al fine di fronteggiare il rischio di infiltrazione o condizionamento della criminalità organizzata del settore del gioco pubblico, accertato sulla base di concreti ed univoci elementi di fatto

Mi sento di rivolgere un'ultima considerazione come Direttore di una Caritas Diocesana ancor prima che come Portavoce della Campagna Mettiamoci in Gioco a coloro che continuano a sostenere che senza i gettiti dei giochi d'azzardo non si chiudono i bilanci: gli spazi dove recuperare risorse da destinare ai capitoli di spesa ci sono! Pensiamo per esempio al recupero dei 1000 miliardi di evasione fiscale. E è in questa direzione che la politica deve muoversi. Quindi, **NO al proibizionismo** dei giochi, **SI ad una regolamentazione del Comparto** che, così come attualmente strutturato, **NON** è più sostenibile. Sono certo che prima di tutto, saranno coscienza e responsabilità a guidare le vostre scelte.

Con i Sensi della più profonda stima

don Armando Zappolini



Don Armando Zappolini – Portavoce nazionale Campagna Mettiamoci in gioco

www.mettiamociingioco.org

e-mail: armando@zappolini.it