

*“Le opinioni degli uomini sono varie quasi quanto le loro facce (...) i tipografi sono cresciuti nella convinzione che, quando gli uomini hanno opinioni differenti, entrambe le parti devono avere l’opportunità di essere ascoltate in pubblico; e che quando la verità e l’errore giocano alla pari, la prima vince sempre sul secondo”*  
BENJAMIN FRANKLIN “APOLOGY FOR PRINTERS”

# PROPOSTA PER IL RIORDINO DEL GIOCO PUBBLICO

AS.TRO Assotrattenimento 2007



## INDICE

- INTRODUZIONE
  - LA RAGION D’ESSERE DELL’ESISTENZA DI UN SISTEMA DEL GIOCO PUBBLICO LEGALE pag. 2
  - L’ESIGENZA DI RIORDINO DEL SISTEMA pag. 4
  
- MODELLO DEL SISTEMA E REGIME DELLE GARE pag. 7
  
- MODELLO DISTRIBUTIVO pag. 10
  
- STRUMENTI PER IL CONTRASTO ALLA DIPENDENZA DA GIOCO E ALL’ILLEGALITA’ pag. 13
  
- REGIME FISCALE pag. 16
  
- SCHEDE RELATIVE AI SINGOLI SEGMENTI DI GIOCO
  - APPARECCHI ART.110, COMMA 6 T.U.L.P.S. pag. 19
  - SCOMMESSE pag. 22
  - GIOCO A DISTANZA pag. 23
  - APPARECCHI SENZA VINCITA IN DENARO pag. 25

## INTRODUZIONE

### I. LA RAGION D'ESSERE DELL'ESISTENZA DI UN SISTEMA DEL GIOCO PUBBLICO LEGALE

Per comprendere le ragioni che furono alla base del processo di legalizzazione del gioco avviato nei primi anni 2000, potendo così valutarne meglio l'attuale necessità di consolidamento, occorre aver presente il contesto in cui maturò questa scelta.

Accanto ad una platea di operatori che operavano a fatica entro i ristretti confini di un quadro normativo lacunoso e poco chiaro, il quadro d'insieme era rappresentato dall'esistenza di un florido mercato clandestino interamente in mano alla criminalità e caratterizzato da un'offerta variegata che andava dalla gestione delle scommesse, di vere e proprie bische clandestine, fino ad arrivare alla gestione di apparecchi da gioco (come i c.d. videpoker) che, per effetto di un fumoso quadro normativo, consentivano un'offerta di gioco d'azzardo non regolamentata perfino all'interno di esercizi commerciali pubblici.

La gestione del "banco" da parte della criminalità privava quindi il giocatore di qualsiasi garanzia rispetto ad eventuali condotte fraudolente perpetrate a suo danno.

L'esistenza di un florido mercato illegale, che traeva le proprie risorse rivolgendo l'offerta verso quella rilevante quota della domanda complessiva di gioco non soddisfatta dalle poche tipologie allora ammesse dall'ordinamento (come, ad esempio, il Totocalcio, le lotterie nazionali e il Lotto), testimoniava ancor di più l'impossibilità di estirpare, attraverso i divieti, la propensione naturale al gioco (latamente inteso), fortemente radicata nell'essere umano e rispetto alla quale la componente dell'azzardo rappresenta una delle diverse forme con le quali tale propensione è stata storicamente declinata nei comportamenti sociali.

L'avvio del virtuoso percorso che ha condotto alla costruzione dell'attuale sistema (improntato alla legalità, alla trasparenza e alla tutela del giocatore), sistema che è necessario ora consolidare, è stato favorito soprattutto grazie al contributo proattivo offerto proprio da quelle piccole e medie imprese già esistenti sul territorio quando questo processo iniziò ad avviarsi, le quali avevano fino a quel momento operato muovendosi entro quei ristretti margini di legalità allora consentiti delle cui lacune avevano appunto approfittato le organizzazioni criminali.

Prendendo atto di questa situazione, il legislatore iniziò il **processo di legalizzazione** finalizzato al perseguimento dei seguenti obiettivi:

- garantire al consumatore/giocatore un prodotto che lo potesse tutelare da possibili frodi;
- sottrarre la gestione dell'offerta di gioco dalle mani della criminalità;
- consentire l'emersione, il monitoraggio e la prevenzione dei fenomeni patologici correlati al gioco;
- rendere tracciabili i flussi di denaro che transitano nel sistema;

- dirottare le risorse provenienti dal gioco, prima appannaggio della criminalità, verso le casse dello Stato, così consentendo un loro utilizzo per finalità di pubblico interesse (soltanto negli ultimi tre anni trascorsi - 2018, 2019 e 2020 - sono affluite nelle casse dello Stato risorse per circa 28 miliardi di euro provenienti dal gioco legale, nonostante la brusca frenata del 2020 dovuta alle chiusure imposte dalla pandemia).

Nel corso degli ultimi anni la politica non ha voluto o non è stata in grado di rivendicare questi aspetti agli occhi di un'opinione pubblica che, infatti, fatica tuttora a comprendere il senso e l'utilità di questo processo di legalizzazione.

A ciò si aggiunga l'opera di demonizzazione messa in atto da alcuni settori ideologizzati della politica stessa e della società civile, i quali, piuttosto che enfatizzare gli importanti risultati raggiunti (sul fronte della legalità, della tutela dell'ordine pubblico, della tutela del giocatore e sui benefici derivanti dall'afflusso di ingenti risorse verso le casse dello Stato), si sono meticolosamente adoperati per dipingere l'immagine artefatta di uno Stato "biscazziere", *complice* di una classe imprenditoriale che, pur operando nella legalità, continua ad essere raffigurata alla stregua di una qualsiasi consorteria criminale.

Se le ragioni e gli obiettivi che ispirarono quel processo riformatore sono ritenuti tuttora validi, la politica dovrebbe quindi riappropriarsi della convinzione che il loro perseguimento debba prevalere rispetto a qualsiasi ostacolo di natura ideologica anche perché lo scenario alternativo sarebbe quello di riportare le lancette dell'orologio all'epoca dell'offerta incontrollata, gestita dalla criminalità.

## INTRODUZIONE

### II. L'ESIGENZA DI RIORDINO DEL SISTEMA

Quando si è iniziato ad assistere a una crescita rilevante dell'offerta legale di gioco (dovuta anche all'ampliamento della gamma di prodotti messi a disposizione dei giocatori e all'evoluzione tecnologica) che poneva legittimi interrogativi sulla necessità di una sua razionalizzazione, la risposta della politica è stata quella di assecondare le mai sopite posizioni ideologiche (solo in minima parte giustificate dall'allarme suscitato da tale *trend* di crescita dell'offerta) che, orientate pregiudizialmente a favore di un ritorno all'epoca del proibizionismo, stanno tuttora indirizzando le scelte politiche proprio verso questa direzione (reputando che la soluzione di mettere "la polvere sotto il tappeto" rappresenti, di per sé, l'unica per risolvere ogni problema correlato alla domanda di gioco).

#### 1) LA SITUAZIONE ATTUALE

Lo *status quo* che abbiamo sotto i nostri occhi rispecchia fedelmente le conseguenze di questo approccio: le politiche asseritamente finalizzate alla razionalizzazione dell'offerta di gioco non sono state attuate sulla base di un'idea coerente di riorganizzazione del settore che, tra le altre cose, tenesse conto anche della necessità di implementare il ruolo delle imprese come elemento centrale del processo di legalizzazione.

Si è anzi proceduto attraverso interventi estemporanei ispirati dall'idea che la soluzione delle problematiche correlate all'attività di gioco dovesse necessariamente passare per l'indiscriminata frapposizione di ostacoli finalizzati a frustrare le legittime aspettative economiche delle imprese che si occupano dell'offerta di gioco, con il preciso obiettivo di rendere impossibile o sconveniente il proseguimento della loro attività: un modo surrettizio per eliminare l'offerta di gioco legale mediante la morte per consunzione delle imprese che la esercitano per conto dello Stato.

L'attuale quadro regolatorio si presenta quindi oggi del tutto confuso, disomogeneo e inadatto alla tenuta dell'intero ingranaggio che ha finora consentito l'esistenza di un'offerta legale di gioco in grado di contrastare gli appetiti della criminalità verso questo mercato.

#### 1.2) LE NORMATIVE REGIONALI E COMUNALI COME OSTACOLO ALLA TENUTA DEL SISTEMA DEL GIOCO PUBBLICO LEGALE.

Un settore nato e sviluppatosi, sotto l'egida dello Stato, in funzione del raggiungimento di determinati obiettivi (garanzia del prodotto, tutela del giocatore, contrasto alla criminalità, tracciamento dei flussi finanziari, creazione di una base imponibile a beneficio della collettività) si trova quindi oggi ad essere disciplinato prevalentemente da leggi regionali e normative comunali adottate, di fatto, con la finalità di scardinare l'intero sistema, espellendo l'offerta legale dal territorio.

Un'eloquente testimonianza di quanto gli interventi normativi regionali stiano minando la tenuta del sistema del gioco pubblico legale è rappresentata (oltre che dalle innumerevoli attività chiuse per

effetto dell'applicazione retroattiva delle leggi regionali che hanno introdotto il c.d. "distanziometro") da quanto è accaduto con la gara per l'assegnazione delle concessioni per la raccolta fisica delle scommesse, il cui bando non ha ottenuto il *placet* del Consiglio di Stato proprio per l'incertezza dovuta all'impossibilità di garantire la dislocazione sul territorio dei punti vendita oggetto di concessione (resa praticamente impossibile dalle normative regionali sulle distanze minime dai c.d. "luoghi sensibili").

Sta di fatto che le concessioni per la raccolta delle scommesse, a partire dal 2016, sono tuttora in proroga.

Analogo problema si presenterà, inevitabilmente, in occasione dell'indizione della gara per la raccolta di gioco mediante gli apparecchi di cui all'art. 110, comma 6 del TULPS.

Lo Stato, invece di contrastare la tendenza impressa dalle normative regionali, l'ha avallata. Inoltre, non ha soltanto fin qui rinunciato, a fronte di questa anomalia, ad accelerare il percorso verso una prospettiva omogenea di riordino (e quindi di rivalorizzazione dei principi ispiratori dell'originario processo di legalizzazione) ma, in linea con l'impronta ideologica proibizionista espressa dagli enti territoriali, ha contribuito allo scardinamento del "sistema" mediante politiche fiscali volutamente inique (adottate con l'unico obiettivo di "fare cassa"), accompagnate da campagne di informazione dirette ad ingenerare nell'opinione pubblica l'idea di colpire, così facendo, il nemico da combattere identificato nelle imprese che, paradossalmente, svolgono l'offerta legale di gioco proprio per conto dello Stato.

## 2) MANCATO ADEGUAMENTO DELLA NORMATIVA ALL'EVOLUZIONE DEL SETTORE

Nel frattempo, nulla è stato fatto per adeguare il sistema normativo all'evoluzione in atto nel settore.

- Alcune figure professionali che operano nel sistema di gioco sono tuttora prive di un qualsivoglia riconoscimento giuridico (si pensi, ad esempio, alla stessa figura del gestore di apparecchi AWP e a quelle figure che svolgono attività complementari alla raccolta di gioco nel settore delle scommesse e del gioco a distanza).  
Ciò determina l'esistenza di zone d'ombra che, oltre a indebolire il sistema dei controlli, privano tali figure della possibilità di fare affidamento su un quadro normativo che ne definisca in modo chiaro i diritti, le facoltà e i limiti operativi.
- Analogo discorso può essere fatto con riguardo ad alcune attività, tra cui spicca sicuramente, per importanza, quella dei Punti di Vendita Ricariche (c.d. PVR) che rappresentano un elemento fondamentale del canale distributivo del gioco a distanza (resa ancor più imprescindibile a seguito dell'introduzione del divieto di pubblicità).  
La mancanza di chiarezza nella definizione del ruolo e delle attività consentite nei PVR sta determinando, da un lato, la proliferazione di punti illegali di raccolta di gioco (mascherati da PVR), dall'altro, sta mettendo in seria difficoltà coloro che intendono svolgere questa attività in modo legale e che operano per conto dei concessionari debitamente autorizzati da ADM.

### 3) ELABORAZIONE E DIFFUSIONE DEI DATI

Non è stato approntato un sistema pubblico di accesso in tempo reale ai **dati di gioco** che possono essere verificati solo a distanza di almeno un anno, in coincidenza con la pubblicazione del “Libro Blu” da parte di ADM.

Ancor più grave è la situazione sul **monitoraggio dei dati sanitari** per i quali non esiste, a livello statale, un ente terzo, dotato di competenze qualificate, in grado di monitorare e mettere pubblicamente a disposizione la reale dimensione del fenomeno della dipendenza da gioco.

La diffusione di questi dati risulta quindi ora rimessa ad iniziative estemporanee, il più delle volte portate avanti, con finalità propagandistiche, da associazioni o organi di stampa apertamente schierati contro la legalizzazione del gioco, i quali, al solo scopo di suscitare allarme, sono portati ad elaborare e diffondere dati in maniera artefatta, disomogenea e ascientifica che però, nonostante queste caratteristiche, continuano a rappresentare l’elemento fondante di gran parte delle decisioni politiche, giurisdizionali e amministrative che riguardano il settore del gioco.

L’unico organismo pubblico a cui è stata in parte affidata questa funzione dovrebbe essere l’**“Osservatorio per il contrasto della diffusione del gioco d’azzardo e del fenomeno della dipendenza grave”** istituito presso il Ministero della Salute, la cui composizione non garantisce però il necessario grado di autorevolezza scientifica e imparzialità, dal momento che, al suo interno, risulta assai rilevante il ruolo affidato ai rappresentanti designati dalle associazioni private che lo compongono le quali non presentano alcun requisito qualificante dal punto di vista medico-scientifico (come, ad esempio, le associazioni dei genitori o quelle dei consumatori) oppure ad associazioni pubblicamente schierate contro la legalizzazione.

### 4) L’OSTRACISMO BANCARIO

Da ultimo, ma non certo per importanza, si sta sempre più diffondendo il problema dell’ostracismo messo in atto dagli istituti di credito nei confronti delle imprese legali che svolgono attività di gioco, le quali si vedono sempre più di frequente negata o revocata, per motivi estranei al merito creditizio ma attinenti a imprecisati “codici etici”, l’apertura di conti correnti o l’accesso ai finanziamenti: **questo fenomeno, oltre a porsi in aperto contrasto con il ruolo di rilevanza pubblica assegnato alle banche dalla Costituzione, vanificherebbe, se non arginato, una delle ragioni principali che giustificano l’esistenza di un sistema del gioco pubblico legale che è quella della tracciabilità dei flussi finanziari.**

\* \* \*

Le suesposte ragioni impongono ora alla classe politica nazionale un’assunzione di responsabilità da esprimere mediante una **scelta di campo riguardante il destino del gioco pubblico legale.**

Si tratta, in altri termini, di decidere, una volta per tutte, se mantenere in vita (consolidandolo) il sistema architettato con il percorso di legalizzazione avviato nei primi anni 2000 oppure rinnegarlo, accettando il rischio concreto di relegare nuovamente il gioco d’azzardo nei meandri della clandestinità.

Nel caso si ritenessero tuttora validi gli obiettivi e le ragioni che giustificano l’esistenza di un mercato legale e regolamentato del gioco con vincita in denaro, diventerebbe quindi urgente **l’elaborazione di una disciplina globale di riordino che contribuisca a superare, con spirito pragmatico, le diverse criticità che attanagliano il sistema.**

### III. MODELLO DEL SISTEMA E REGIME DELLE GARE

#### 1. I PREGI DEL MODELLO CONCESSORIO.

Il sistema del gioco legale è stato finora basato sul modello concessorio.

Si tratta di un modello coerente con la riserva statale del gioco con vincita in denaro che ha rappresentato (almeno fin quando non sono prevalsi gli incisivi e disomogenei interventi degli enti territoriali che stanno scardinando l'intero sistema) la regola primaria per il perseguimento dell'obiettivo di tutela degli interessi pubblici coinvolti.

Lo Stato è dunque titolare dell'organizzazione e gestione della raccolta di gioco ed esercita le sue prerogative mediante il suo affidamento in concessione a soggetti privati. Questo modello offre **elevati livelli di garanzia per la tutela degli interessi collettivi legati al fenomeno del gioco**, grazie alla stretta interazione che si determina tra le autorità di governo del settore e i soggetti privati che vi operano e alla complessa ed incisiva rete di **strumenti di controllo** di cui lo Stato può avvalersi proprio in virtù del ruolo centrale che occupa nella gestione del sistema.

La storia del "sistema del gioco legale", dalla sua nascita ad oggi, dimostra come il modello concessorio abbia positivamente adempiuto alle funzioni attribuitegli e mantenga inalterata la propria validità, sia sul versante della **sicurezza di un mercato legale** relativo ad un prodotto sensibile, sia dal punto di vista della **raccolta di una enorme quantità di dati statistici**, indispensabili per ogni tipo di analisi del fenomeno gioco.

Il modello si completa con la previsione, per chi gestisce direttamente l'offerta di gioco, di una **licenza di polizia**, tra quelle già previste dall'ordinamento, che è condizione necessaria per lo svolgimento di tale attività. Più correttamente, infatti, si parla di un **modello concessorio-autorizzatorio** che richiede entrambe le condizioni per poterne essere parte.

Si tratta, come si vede, di un insieme di regole che rende il **settore uno dei più controllati nel quadro dell'economia nazionale.**

#### 1.2 PER UN NUOVO MODELLO CONCESSORIO

Nel sostenere la riconferma del modello concessorio anche in fase di riforma del gioco pubblico, riteniamo però necessario evidenziare l'opportunità di alcuni correttivi e di diverse modalità di approccio che attengono particolarmente alle regole contenute nelle Convenzioni di Concessione e ai bandi di gara.

Sotto il primo aspetto la disciplina complessiva di ciascun segmento del settore ha manifestato negli anni un **deficit di attenzione circa la reale composizione delle filiere** che partecipano alla raccolta dei vari giochi ed un **ritardo nell'adeguamento della realtà amministrativa all'evoluzione dei rapporti di filiera.**

### 1.2.1. NECESSITA' DI UNA RICOGNIZIONE DELLA FILIERA: DEFINIZIONE DEI RUOLI E DELLE RESPONSABILITA'

La nuova disciplina non può che partire da una completa ed attenta ricognizione delle filiere di gioco, dalla definizione di ruoli e responsabilità di ciascuna tipologia di operatori e dal riconoscimento di tali figure anche attraverso, laddove occorra, specifiche autorizzazioni.

Esempio tipico di tali tematiche è costituito dalla figura dei gestori di apparecchi da divertimento, ignoti per anni al sistema, e dalla figura dei fornitori di connettività nel gioco a distanza e per la raccolta di scommesse su rete fisica. Figure queste, come altre, di cui deve essere tracciato il perimetro delle attività ed il regime dei rapporti con gli altri soggetti della filiera.

## 2. I BANDI DI GARA

Il tema dei bandi di gara è stato trattato da ultimo nella legge di stabilità per il 2020, che ha dettato i criteri ed i tempi per le nuove gare. Ma l'avvio delle procedure di gara ha subito uno slittamento dovuto sicuramente al sopravvenire dell'emergenza sanitaria, ma anche ed in misura ugualmente significativa alla impossibilità di dare certezza al contenuto delle concessioni da aggiudicare in presenza del quadro multiforme ed incoerente disegnato dalla proliferazione di regolamentazioni locali di segno spesso differente.

Al netto di tali problematiche, è l'approccio stesso al tema delle "gare" che ha bisogno di una seria revisione. Non è infatti più sostenibile una visione, come quella risultata finora dominante, secondo cui le caratteristiche delle gare vengono pianificate sulla base dell'ammontare del gettito che si punta di ottenere.

Basti pensare alle conseguenze dell'approccio che ispirò l'introduzione, prevista dal cosiddetto Decreto Abruzzo, delle videolotteries nel panorama dei giochi consentiti: pur con lodevoli intenti, gli importi dei diritti per la messa in esercizio di ciascun apparecchio furono stabiliti in funzione degli obiettivi di bilancio prefissati, senza che fosse stata svolta alcuna analisi di sostenibilità dei costi di acquisizione dei diritti rispetto alla potenziale redditività di un prodotto nuovo e ancora in fase di sperimentazione.

Questa logica va ribaltata, restituendo al sistema delle "gare" la funzione non secondaria di strumento di politica industriale, che, mirando ad uno sviluppo armonico del comparto, garantisca anche stabilità nei flussi di entrata per l'Erario.

Sotto questo profilo occorre:

- ripensare gli "oneri" di gara ancorandoli alla effettiva redditività delle attività d'impresa derivanti dall'aggiudicazione delle concessioni. Il necessario contemperamento degli interessi erariali con la tenuta dei bilanci delle aziende coinvolte è garanzia di sicurezza e di stabilità nel tempo;
- ferma restando la necessità di stabilire dei requisiti minimi finanziari e di esperienza professionale nello specifico settore, è necessario evitare eccessive limitazioni dei soggetti che partecipano, sia direttamente che indirettamente, alla raccolta di gioco (tale

inconveniente è, ad esempio, palesemente riscontrabile nell'attuale cornice normativa introdotta per la gara relativa al gioco a distanza, per cui, essendo previsto un tetto massimo alle assegnazioni, è forte il rischio di un'inopportuna concentrazione del mercato in poche mani).

Una scelta di questo genere tenderebbe a creare rendite per pochi grandi soggetti, per lo più multinazionali e spesso controllati da Fondi internazionali, a scapito dell'industria nazionale, costituita da una fitta rete di piccole e medie imprese che, nell'insieme e calcolando l'indotto, occupano circa 150.000 lavoratori, vale a dire l'1% circa della forza lavoro nazionale.

Inoltre, in uno scenario composto da pochi, grandi soggetti, sarebbe illusorio ritenere il mercato, così disegnato, più facile da controllare: data la dimensione e la natura di questi grandi soggetti, nonché la loro collocazione sui mercati internazionali, diventerebbe infatti estremamente difficoltoso separare la loro vocazione commerciale dalla funzione pubblica conseguente all'aggiudicazione della concessione.

Un sistema misto, che evitasse eccessive concentrazioni e prevedesse l'ingresso nel mercato di una pluralità di soggetti di varie dimensioni, assicurerebbe quindi l'assenza di posizioni dominanti ed il corretto svilupparsi di dinamiche concorrenziali, in un contesto di sviluppo del mercato armonico e di più facile controllo.

## 2.1) Un modello concessorio binario per il settore degli apparecchi di cui all'art. 110, comma 6 del TULPS

Per quanto riguarda, infine, il settore degli apparecchi da intrattenimento, emerge la necessità di un superamento del modello attuale, tema peraltro affrontato anche nell'attuale previsione dei criteri di gara che però, così come strutturati, necessitano di una revisione dei prezzi fissati per le basi d'asta che, oltre a non essere in linea con le attuali prospettive del mercato relativo a tale tipologia di gioco, possono favorire, anche in questo caso, la creazione di posizioni oligopolistiche.

Il modello preferibile dovrebbe prevedere due diverse, ma non alternative, tipologie di concessione:

- una concessione per la gestione della rete telematica cui devono essere collegati gli apparecchi in esercizio;
- una concessione per la raccolta di gioco (aperta anche ai concessionari di rete) per gli operatori che direttamente organizzano e gestiscono tale funzione, dall'installazione degli apparecchi alla gestione dei rapporti con gli esercizi presso i quali sono ubicati. Ai concessionari per la raccolta di gioco andrebbe attribuita, come avviene per altri settori, la qualifica di soggetto passivo d'imposta.

Il modello descritto, rendendo più chiaro e comprensibile l'assetto organizzativo del settore, supererebbe le contraddizioni che hanno caratterizzato gli ultimi anni.

#### IV. MODELLO DISTRIBUTIVO

In un contesto in cui, per la tenuta stessa del “sistema del gioco pubblico legale”, la considerazione delle aziende che offrono gioco dovrebbe essere equiparata a quella di ogni altro settore economico attivo sui territori urbani (fatto salvo lo specifico regime di controlli finalizzato alla tutela della salute e dell’ordine pubblico), il tema del modello distributivo richiede un cambio di prospettiva.

##### 1. PRESUPPOSTI IMPRESCINDIBILI PER LA TENUTA DEL SISTEMA:

- previsione di una disciplina omogenea sul territorio nazionale;
- realizzazione, attraverso una capillare presenza sul territorio delle imprese legali, di un presidio efficace contro ogni forma di illegalità e per la tutela dei cittadini.

L’assenza di una rete legale, presente e visibile sul territorio, costituisce infatti l’*humus* ideale per la proliferazione degli operatori illegali i quali, agendo al di fuori delle regole (ivi comprese quelle fiscali e di tracciamento), sono in grado di esercitare una concorrenza sleale nei confronti degli imprenditori onesti, favorendone così la graduale scomparsa dal territorio.

A questo proposito si ritiene fondamentale:

- **mantenere l’offerta di gioco anche all’interno di bar e tabaccherie.**

Una strategia che si porrebbe in contrasto con l’obiettivo di garantire un adeguato presidio di legalità nel territorio insieme alla salvaguardia delle piccole e medie imprese che orbitano nel sistema del gioco pubblico legale sarebbe quella, paventata in alcune proposte di riforma emerse di recente, che mira a concentrare l’offerta di gioco soltanto all’interno di grandi sale dedicate (c.d. *gaming hall*), così sottraendola agli esercizi generalisti in cui essa è oggi consentita (ad esempio, i bar e le tabaccherie).

Una tale decisione rappresenterebbe il colpo di grazia per tutte le piccole e medie imprese che oggi gravitano nel settore.

Pur nella consapevolezza dell’esigenza di una razionalizzazione dell’offerta all’interno degli esercizi generalisti, anche prevedendo un più severo contingentamento degli apparecchi collocabili all’interno degli stessi e disciplinando l’utilizzo degli spazi in cui sia possibile collocarli, riteniamo che l’esclusione degli esercizi generalisti dal panorama dell’offerta di gioco legale nei territori urbani lascerebbe spazi vuoti che verrebbero occupati dall’offerta illegale (dato il comprovato carattere anelastico della domanda di gioco) e priverebbe il giocatore di quel minimo “controllo sociale” garantito proprio dalla natura degli esercizi generalisti quali luoghi tipici di socializzazione.

## 2. IDEE PER UN NUOVO MODELLO DI DISTRIBUZIONE

Il modello che si propone deve quindi basarsi su specifici elementi di sicurezza nell'offerta e nelle modalità di gioco oltreché sulla creazione di un efficace sistema di controlli.

Il quadro d'insieme che verrebbe così a delinarsi dovrebbe quindi essere contrassegnato dalla presenza dei seguenti elementi cardine:

- la realizzazione di una rete articolata di punti di offerta di gioco che comprenda sale ed esercizi generalisti certificati sulla base di stringenti requisiti soggettivi e oggettivi;
- l'introduzione di nuove tecnologie che garantiscano modalità di gioco e strumenti di controllo a tutela del sistema e della salute dei giocatori;
- formazione obbligatoria per gli operatori attraverso protocolli con i presidi sanitari e gli organi preposti alle attività di controllo;
- iscrizione in un apposito Registro di tutti gli operatori che concorrono, direttamente o indirettamente alla raccolta di gioco;
- pianificazione dell'offerta di gioco sulla base di criteri che impediscano sia l'eccessiva moltiplicazione di aree precluse al gioco che la concentrazione dell'offerta in poche zone ai margini delle città.  
La ghettizzazione dell'offerta favorisce infatti le possibili infiltrazioni della criminalità e pone il giocatore problematico al riparo da quel "controllo sociale" che rappresenta invece uno dei fattori dissuasivi dei comportamenti compulsivi.

### 2.1. CREAZIONE DI UN SISTEMA DI CERTIFICAZIONE CHE CONSENTA L'INTRODUZIONE DI VISIBILI ELEMENTI DISTINTIVI DELL'OFFERTA LEGALE.

L'elemento fondamentale su cui dovrebbe basarsi un modello distributivo così delineato è rappresentato dalla costruzione di una rete di punti di offerta certificati, riconoscibili (quindi più agevolmente controllabili) i quali, nell'ambito di una pianificazione equilibrata e di regole predefinite concernenti la visibilità dell'offerta ed il decoro dei territori, possano convogliare verso il mercato legale la domanda di gioco (per sua natura anelastica) e, come avviene per altri consumi sensibili, siano in grado di tracciare una netta e visibile linea di demarcazione tra il mercato legale e l'offerta illegale.

La garanzia per il successo del modello proposto riposa sulla individuazione di stringenti requisiti per la certificazione degli esercizi e di strumenti di controllo efficaci.

Un sistema così strutturato consentirebbe di superare il disordinato modello attuale, basato su strumenti di limitazioni dell'offerta (quali il "distanziometro" e le fasce orarie), unicamente preordinati ad ostacolare la tenuta delle imprese legali ma che nessun effetto positivo hanno invece prodotto nella lotta alla dipendenza da gioco.

In altri termini, ferma restando la consapevolezza relativa alla necessità di mantenere il comparto del gioco all'interno di un quadro definito di limitazioni e controlli, si tratta di superare quegli strumenti meramente afflittivi che hanno rappresentato il fulcro della strategia di coloro che, consci della difficoltà di tradurre i loro convincimenti ideologici in argomenti razionali - idonei a giustificare l'assunzione di responsabilità di promuovere pubblicamente la rinuncia ai lodevoli e tangibili obiettivi su cui si fonda l'esistenza del gioco legale - si sono fin qui adoperati per attuare la loro "controriforma" in maniera surrettizia, attraverso la "morte per consunzione" delle imprese che compongono il sistema del gioco pubblico legale.

E sotto questo profilo, analogo risultato hanno raggiunto quegli interventi in sede di pianificazione urbanistica comunale tesi ad escludere da ampie parti del territorio la possibilità di aprire punti di offerta del gioco.

Si tratta quindi di cambiare prospettiva, uscendo dalla logica della riduzione progressiva delle aree consentite che prelude alla espulsione definitiva degli esercizi in questione, per sostituirla con modalità di offerta regolamentata, investendo su campagne educative e di informazione che promuovano la "cultura del gioco" vissuto in modo sano e responsabile.

## V. GLI STRUMENTI PER IL CONTRASTO ALLA DIPENDENZA DA GIOCO E ALL'ILLEGALITA'

Sui temi della reale conoscenza dei fenomeni correlati al gioco con vincita in denaro e del controllo di questo mercato, il modello nato nel 2002, poi perfezionato negli anni successivi con l'inclusione nel sistema legale di ulteriori tipologie di gioco che erano state fino a quel momento monopolio di offerte a dir poco opache, ha consentito avanzamenti impensabili, pur in un percorso caratterizzato da qualche passo indietro e dalla necessità di adeguare la strumentazione predisposta alla realtà sempre in evoluzione.

È da qui che bisogna partire per dare nuovo impulso alla messa in sicurezza del mondo del gioco con vincita in denaro, senza svilire i successi già ottenuti e tenendo presenti due caratteri fondamentali del sistema:

- il settore del gioco pubblico è già oggi uno dei settori economici in assoluto più controllati e, in ambito internazionale, il sistema di controlli attuato in Italia è considerato tra i più severi ed efficienti;
- la rete legale di offerta di gioco costruita sulla base del modello vigente costituisce un presidio sul territorio e un argine contro le derive illegali, oltre a poter fornire – attraverso un serio sistema di monitoraggio ed elaborazione (tutto ancora da costruire) - un patrimonio infinito di dati e nozioni sui fenomeni di dipendenza patologica.

Come valorizzare i risultati sin qui ottenuti ed ottimizzare il ruolo degli operatori di gioco come protagonisti attivi del processo di messa in sicurezza del sistema?

### ▪ Il Registro Unico degli Operatori del Gioco

Innanzitutto, non si può ormai più fare a meno della istituzione di un Registro unico degli operatori di gioco che consenta di tracciare tutti i soggetti che, direttamente o indirettamente, partecipano alla raccolta.

Il Registro non può prescindere da una completa e precisa rilevazione della composizione delle diverse filiere che compongono il comparto, per verificarne la consistenza, l'attualità e le specifiche funzioni, sulla base della quale, ripartendo gli operatori in specifiche sezioni per attività tipiche, si può dare trasparenza ai processi sottesi all'offerta di gioco ed alle professionalità coinvolte: da quelle più evidenti, ma finora poco attenzionate, come i preposti alle sale gioco e i titolari di Punti Vendita Ricarica, a quelle cui sono affidate delicate mansioni tecniche, come i fornitori di connettività che realizzano il collegamento tra i concessionari del gioco a distanza o delle scommesse su rete fisica ed il sistema centrale dell'Agenzia Dogane e Monopoli.

Il Registro deve quindi diventare uno strumento indispensabile per:

- il monitoraggio e controllo degli operatori del gioco legale;
- un presidio costante, attuato, per l'appunto, attraverso il riconoscimento formale e il controllo di tali operatori, contro i fenomeni di illegalità e di dipendenza patologica;
- la riconduzione a sistema dei rapporti di filiera, la cui fumosa definizione ha costituito uno dei punti deboli del settore.

Nella stessa direzione e con pari efficacia appare necessaria l'adozione delle seguenti misure:

- **Certificazione dei punti di gioco**

La previsione di un'apposita certificazione degli esercizi che offrono gioco che, mediante modalità identificative di immediata visibilità (mediante l'utilizzo di simboli posti all'esterno dei locali come, ad esempio, la lettera "T" delle tabaccherie) dia certezza ai giocatori sulla legalità dell'esercizio e sul tipo di prodotto scelto per il proprio intrattenimento.

I requisiti minimi per la certificazione degli esercizi e la conseguente certificazione dovrebbero basarsi:

- sulla partecipazione degli operatori a cicli di formazione sulle tematiche tecniche, amministrative e sanitarie collegate all'offerta di gioco;
- sulla sottoscrizione di protocolli di collaborazione con i presidi sanitari (che prevedano anche la periodica presenza negli esercizi di operatori sanitari) e, ove ritenuto utile, con gli organi di controllo e prevenzione dell'illegalità;
- il rispetto di elementi architettonici (superficie degli esercizi) e di regole predefinite sulla visibilità dell'offerta.

La certificazione così acquisita dovrebbe diventare la precondizione necessaria e sufficiente per esercitare l'offerta di gioco.

- **Ulteriori misure:**

- l'adozione di registri di esclusione ed auto esclusione dal gioco di soggetti con caratteristiche di fragilità individuate sulla base di criteri da definirsi, anche in relazione ad analoghe esperienze in corso in altri Paesi europei;
- l'introduzione di una previsione normativa che consenta all' esercente di allontanare i giocatori che manifestino evidenti segnali di rischio (come già avviene per la somministrazione di alcolici);
- l'utilizzo di nuove tecnologie per la messa in sicurezza di apparecchi, sistemi e modalità di gioco come, ad esempio, le slot con controllo da remoto (AWPR), il cui provvedimento introduttivo è pronto da anni senza però aver avuto via libera pur avendo completato la procedura di informazione prevista dalle norme comunitarie;
- l'apertura di un tavolo permanente con gli operatori del gioco per il confronto su modalità di controllo che siano efficaci per il contrasto all'illegalità e per il monitoraggio dei fenomeni ad essa assimilabili.

- Il coinvolgimento degli operatori del gioco negli organismi pubblici istituiti per il monitoraggio del sistema e la lotta alla ludopatia.

Numerose sono le proposte che il mondo degli operatori ha già pronte e, comunque, il loro coinvolgimento con carattere di continuità, garantisce una maggior tempestività nell'elaborare strategie concertate per il contrasto al fenomeno della dipendenza e alla diffusione di pratiche illegali.

Gli operatori di gioco, in particolare i preposti di sala, possono infatti mettere al servizio degli operatori sanitari il loro enorme bagaglio di esperienza che gli deriva dal contatto diretto con i giocatori e quindi dall'osservazione di loro comportamenti.

\* \* \*

Un sistema che preveda gli aggiustamenti sopra indicati, accompagnati da iniziative che promuovano la cultura del gioco sotto il profilo della sostenibilità e della responsabilità ha, al suo interno, gli anticorpi sufficienti per far fronte alle derive costituite dall'illegalità e dalle dipendenze.

## VI. REGIME FISCALE

Tra i risultati più meritevoli di considerazione, nell'ambito di quelli ottenuti grazie al processo di legalizzazione, va sicuramente annoverato quello di essere riusciti, in buona parte, a privare la criminalità, attraverso i sistemi di tracciamento del denaro che permeano il sistema del gioco pubblico legale, di quello che costituiva uno dei suoi principali canali di riciclaggio del denaro sporco e di aver, al contempo, dirottato una quota rilevante delle risorse gravitanti nel mercato del gioco, prima ad intero appannaggio della criminalità, verso le casse dello Stato.

Il modello costruito sulla riserva statale del gioco, esercitata attraverso operatori privati titolari di concessione pubblica, ha quindi dimostrato negli anni la propria validità anche rispetto ai suddetti obiettivi.

Questo modello potrà però continuare a funzionare soltanto se la leva fiscale verrà in futuro utilizzata nel rispetto della **sostenibilità** delle attività economiche sottostanti. Vale a dire che il sistema potrà sopravvivere solo se, nella determinazione dei carichi fiscali, si terrà conto della effettiva redditività delle imprese del settore, facilmente rilevabile sulla base della enorme quantità di dati che, grazie all'informatizzazione avanzata del settore, sarebbe oggi già disponibile.

Si dovrà quindi partire dall'analisi economica degli ultimi anni, che hanno visto progressivi e non sempre giustificati aumenti della pressione fiscale in un contesto già difficile, caratterizzato da costi crescenti per investimenti di adeguamento delle tecnologie e dalla prolungata interruzione dell'attività per le misure di contrasto all'emergenza pandemica.

In questo quadro emerge la necessità di fornire agli operatori un **regime fiscale certo e stabile nel tempo, coerente con la realtà economica del settore e percepibile**, in assoluta trasparenza, **per il contributo in termini di risorse che assicura alle casse dello Stato.**

A tali fini sarà utile una riflessione sulla struttura del regime fiscale, in direzione di una omogeneizzazione dello stesso.

Si ritiene coerente con le finalità indicate l'estensione della cosiddetta "tassazione sul margine" ai settori di gioco oggi diversamente tassati. Questo modello impositivo renderebbe infatti:

- di immediata evidenza la sostenibilità del peso fiscale da parte degli operatori del gioco;
- di immediata percezione il reale onere fiscale a carico degli operatori stessi.

Un esempio significativo di quest'ultimo punto è costituito dal settore degli apparecchi da intrattenimento, per i quali la base imponibile è costituita dalla raccolta di gioco e l'aliquota applicata, del 24%, viene percepita come poco significativa in confronto all'onere fiscale previsto per altri tributi, mentre, invece, se rapportata ai margini operativi lordi (come avviene per la maggior parte dei tributi) l'aliquota risulta di poco inferiore al 70%, una quota che non trova riscontro in alcun altro settore dell'economia nazionale anche perché l'importo (pari al 30% del margine operativo lordo) che residua dopo il pagamento del PREU, rappresenta la base imponibile per il calcolo delle imposte ordinarie (IRES, IRPEF, IRAP, ecc.) e dei contributi previdenziali nonché il *budget* che resta a disposizione dell'imprenditore per affrontare i costi del personale e di gestione dell'azienda.

Un sistema concepito secondo i suesposti principi ed accompagnato da una **equilibrata fissazione delle aliquote d'imposta, tale da contemperare le esigenze dell'Erario con la tenuta delle Aziende del gioco, restituirebbe alla leva fiscale la sua ulteriore funzione di strumento di politica industriale,** abbandonando la logica da "bancomat" che, negli anni più recenti, ha ispirato le politiche fiscali riguardanti il settore del gioco.

Un altro tema che necessita di interventi chiarificatori, riguarda il trattamento dell'IVA nelle diverse filiere, in particolar modo per i settori del gioco a distanza e delle scommesse. Ma una distorta interpretazione -che sta avanzando- delle recenti sentenze della Corte di Cassazione in merito all'esenzione IVA dei compensi erogati dai concessionari a favore degli esercenti che svolgono l'offerta di gioco mediante apparecchi, rende necessario un chiarimento da parte delle competenti autorità.

- **La destinazione delle risorse**

Le considerazioni esposte nell'introduzione, in merito alla necessità di rivalorizzare gli obiettivi e i risultati raggiunti mediante il percorso di legalizzazione, ci inducono a ritenere che sarebbe opportuno rendere percepibili alla collettività gli obiettivi di pubblico interesse il cui finanziamento viene realizzato mediante le risorse provenienti dalla raccolta di gioco legale (e quindi sottratte alla criminalità).

In quest'ottica è particolarmente esemplare l'esperimento realizzato in Finlandia dove la distribuzione delle risorse pubbliche provenienti dalla raccolta di gioco è rigidamente regolamentata e prevede che le stesse siano destinate in via esclusiva agli enti del terzo settore.

Non si tratta ovviamente di ricalcare necessariamente questo criterio di ripartizione, il quale però ci indica che la strada da percorrere per l'effettivo compimento del processo di legalizzazione sia quella che passa anche per la predeterminazione delle finalità pubbliche a cui le risorse provenienti dal gioco vanno destinate, accompagnata da una periodica pubblicazione dei risultati raggiunti attraverso il loro impiego.

SCHEDE RELATIVE AI SINGOLI SEGMENTI DI GIOCO

APPARECCHI ART. 110, COMMA 6 T.U.L.P.S.

## I. MODELLO DELLA GARA PER IL RINNOVO DELLE CONCESSIONI

## PROPOSTA

Un modello concessorio binario per il settore degli apparecchi di cui all'art. 110, comma 6 del TULPS

Il modello preferibile dovrebbe quindi prevedere due diverse tipologie di concessione:

- una concessione per la gestione della rete telematica cui devono essere collegati gli apparecchi in esercizio;
- una concessione per la raccolta di gioco (aperta anche ai concessionari di rete) per gli operatori che direttamente organizzano e gestiscono tale funzione, dall'installazione degli apparecchi alla gestione dei rapporti con gli esercizi presso i quali sono ubicati. Ai concessionari per la raccolta di gioco andrebbe attribuita, come avviene per altri settori, la qualifica di soggetto passivo d'imposta. Quest'ultima soluzione avrebbe il pregio di evitare i conflitti tra i soggetti della filiera a cui si è assistito durante la vigenza delle attuali concessioni.

Si tratta peraltro dello schema già previsto dall'art. 1, comma 727 della legge 160/2019 che andrebbe però modificato **rivedendo i prezzi fissati per le basi d'asta che, oltre a non essere in linea con le attuali prospettive del mercato relativo a tale tipologia di gioco, possono favorire la creazione di posizioni oligopolistiche.**

## II. CANALI DISTRIBUTIVI DELL'OFFERTA

## Premessa

La realizzazione dell'idea, paventata da più parti, di sottrarre agli esercizi generalisti (in particolare, bar e tabaccherie) l'offerta di gioco mediante apparecchi, lascerebbe ampi spazi "scoperti" sul territorio che rischierebbero di venir presto "rioccupati" dall'offerta illegale. Inoltre, una soluzione del genere determinerebbe il collasso di migliaia di piccole e medie imprese di gestione (ossia quelle che hanno la proprietà o la detenzione ad altro titolo degli apparecchi) con le intuibili conseguenze sul piano occupazionale.

## PROPOSTA

Riteniamo quindi che dovrà continuare ad essere garantita, pur razionalizzandola, l'offerta di gioco negli esercizi generalisti, quantomeno nei bar e nelle tabaccherie.

### III. PREVENZIONE DELLA DIPENDENZA DA GIOCO

#### Premessa

- Superamento della logica del c.d. “distanziometro

Un settore nato e sviluppatosi, sotto l’egida dello Stato, in funzione del raggiungimento di determinati obiettivi (garanzia del prodotto, tutela del giocatore, contrasto alla criminalità, tracciamento dei flussi finanziari, creazione di una base imponibile a beneficio della collettività) si trova quindi oggi ad essere disciplinato prevalentemente da leggi regionali e normative comunali adottate, di fatto, con la finalità di scardinare l’intero sistema, espellendo l’offerta legale dal territorio, senza portare alcun beneficio nella lotta alla ludopatia.

Un’eloquente testimonianza di quanto gli interventi normativi regionali stiano minando la tenuta del sistema del gioco pubblico legale è rappresentata (oltre che dalle innumerevoli attività chiuse per effetto dell’applicazione retroattiva delle leggi regionali che hanno introdotto il c.d. “distanziometro”) da quanto è accaduto con la gara per l’assegnazione delle concessioni per la raccolta fisica delle scommesse, il cui bando non ha ottenuto il *placet* del Consiglio di Stato proprio per l’incertezza dovuta all’impossibilità di garantire la dislocazione sul territorio dei punti vendita oggetto di concessione (resa praticamente impossibile dalle normative regionali sulle distanze minime dai c.d. “luoghi sensibili”). Analogo problema si proporrà quando verrà sottoposto al vaglio del Consiglio di Stato il bando per la gara riguardante gli apparecchi.

#### PROPOSTE

##### 1) Messa a regime delle AWP che consentono il gioco pubblico da remoto (di cui all’art. 1, comma 943 della Legge 208/2015 e s.m.i.)

Si tratta di un’importante innovazione, la cui introduzione è stata finora prorogata nonostante le relative regole tecniche siano già state validate in sede UE.

Per comprendere pienamente le potenzialità di questi congegni, basti pensare che essi consentono:

- l’attivazione dell’apparecchio attraverso un’apposita card (la **tessera sanitaria** o altra card riconosciuta) che consenta la verifica immediata dell’età del giocatore;
- l’inserimento a video e con frequenza predefinita di specifica **messaggistica** che avverta il giocatore sui rischi di dipendenza;
- l’identificazione di ogni apparecchio mediante **certificazione digitale verificabile a video**;
- il **controllo della spesa**, prevedendo anche un importo massimo e/o alert periodici che comunichino al giocatore la sua situazione;
- il **controllo della durata** della sessione di gioco, prevedendo alert periodici al giocatore e/o brevi interruzioni del gioco con frequenza predefinita;
- la possibilità di **impostare da remoto gli orari di funzionamento** di ogni apparecchio;
- **metodologie di controllo dell’apparecchio che non richiedono l’apertura dello stesso**, accessibili quindi anche a chi non abbia un’approfondita conoscenza tecnica e che quindi rendono più semplice e sicura l’attività di controllo.

2) **Certificazione degli esercizi che offrono gioco** mediante modalità identificative di immediata visibilità (come, ad esempio, il logo “T” utilizzato per le tabaccherie che attesta la presenza di una certificazione pubblica) che dia certezza ai giocatori sulla legalità dell’esercizio e sul tipo di prodotto scelto per il proprio intrattenimento.

Tra i requisiti per la riqualificazione degli esercizi e la conseguente certificazione (requisiti che andrebbero ad aggiungersi a quelli già richiesti per ottenere le autorizzazioni all'esercizio delle attività) riteniamo fondamentali (anche se non necessariamente esaustivi) i seguenti:

- partecipazione degli operatori a cicli di **formazione** sulle tematiche tecniche, amministrative e sanitarie collegate all'offerta di gioco;
- sulla sottoscrizione di **protocolli di collaborazione con i presidi sanitari** (che prevedano anche la periodica presenza negli esercizi di operatori sanitari) e, ove ritenuto utile, con gli **organi di controllo e prevenzione dell'illegalità**;
- il rispetto di elementi architettonici (superficie degli esercizi) e di **regole predefinite sulla visibilità dell'offerta**.

### 3) Ulteriori soluzioni (complementari alle precedenti)

- a) l'adozione di **registri di esclusione ed auto esclusione** dal gioco di soggetti con caratteristiche di fragilità individuate sulla base di criteri da definirsi, anche in relazione ad analoghe esperienze in corso in altri Paesi europei;
- b) l'introduzione di una **previsione normativa che consenta all'esercente di allontanare i giocatori che manifestino evidenti segnali di rischio** (come già avviene per la somministrazione di alcolici);
- c) l'apertura di un **tavolo permanente con gli operatori del gioco** per il confronto su modalità di controllo che siano efficaci per il contrasto all'illegalità e per il monitoraggio dei fenomeni ad essa assimilabili.

#### ▪ Disciplina degli orari di esercizio dell'offerta

#### PROPOSTA

Andrebbe innanzitutto superata l'attuale normativa a "macchia di leopardo" costituita dall'insieme delle ordinanze comunali che disciplinano la materia.

Senza voler sminuire il ruolo dei Sindaci, riteniamo che lo Stato debba dettare legislativamente dei criteri direttivi di coordinamento che dovrebbero fondarsi sui seguenti principi:

a) Le limitazioni orarie devono essere **compatibili con le esigenze imprenditoriali** da cui dipende la tenuta delle aziende che svolgono l'offerta di gioco nonché **con le normative riguardanti i rapporti di lavoro**, con particolare riguardo alla disciplina giuslavoristica relativa all'orario di lavoro.

Occorre anche **differenziare la disciplina degli orari distinguendo gli esercizi che offrono gioco come attività prevalente da quelli che svolgono un'attività prevalente diversa dal gioco (rispetto ai quali le interruzioni orarie dell'offerta di gioco sono, per evidenti ragioni, meno impattanti)**.

b) Al fine di garantire gli obiettivi indicati nella lettera precedente sarebbe utile prevedere che le ordinanze dei Sindaci possano essere emanate soltanto previa **consultazione della Agenzia delle Dogane e dei Monopoli nonché delle associazioni di categoria** che rappresentano gli operatori del gioco nei rispettivi territori.

## SCOMMESSE

### I. BANDO DI GARA

- Operare per interventi correttivi dell'art. 1, comma 727, della legge 27 dicembre 2019, n. 160, finalizzati a **ridurre gli oneri economici per la partecipazione alla gara e ad ampliare il numero delle concessioni attribuibili.**

### II. DISTRIBUZIONE DEI PUNTI VENDITA

- Prevedere modalità di distribuzione sul territorio dei punti di offerta del gioco analoghe a quelle indicate per la razionalizzazione dell'offerta di gioco tramite apparecchi che siano omogenee a livello nazionale, stabili nel tempo e salvaguardino gli assetti esistenti.
- Riteniamo inoltre che vada mantenuta l'attuale suddivisione dei canali distributivi tra le agenzie dedicate e gli esercizi generalisti (c.d. *corner*)

### III. REVISIONE DEL DIVIETO ASSOLUTO DI PUBBLICITÀ INTRODOTTO DAL "DECRETO DIGNITÀ"

Il divieto assoluto di pubblicità introdotto con il decreto dignità appare una restrizione sproporzionata, rispetto all'obiettivo che si prefigge ed eccessivamente penalizzante soprattutto per i piccoli concessionari (prevalentemente costituiti da imprese italiane).

Senza inoltre sottovalutare le gravi conseguenze che tale divieto sta arrecando al mondo dello sport che trovava, in questo tipo di sponsorizzazione, una importante fonte di approvvigionamento.

**Riteniamo quindi ragionevole reintrodurre la possibilità di pubblicizzazione dei prodotti sottoponendola a delle limitazioni riguardanti il tenore dei messaggi e le fasce orarie di diffusione.**

## IL GIOCO A DISTANZA

I temi sui quali dovrà concentrarsi l'attenzione in sede di riordino, sono, a nostro avviso, i seguenti:

- La struttura del bando e il rischio di dissesto del settore legale italiano.
- La comprensione e il riconoscimento, finalizzato alla regolamentazione e controllo, della filiera produttiva e distributiva che, svolgendo una serie di attività funzionali alla raccolta di gioco, alimenta il settore legale e sarà sempre più importante in una logica di multicanalità.
- L'eliminazione della concorrenza sleale di operatori legali ma con sede in paradisi fiscali di vario genere: ciò include anche un chiarimento di sistema in merito alla fiscalità della filiera, soprattutto in tema di IVA.
- La sostituzione del divieto di pubblicità con una regolamentazione stringente ma coerente.
- L'utilizzo della tecnologia per politiche proattive di intervento a difesa della salute dei giocatori.

### Interventi proposti sui suddetti temi:

- predisposizione di un **bando di gara che preveda un congruo numero di partecipanti**, superiore ai quaranta previsti dall'art. 1, comma 727, L. 160/2019 ed un **onere di partecipazione commisurato a parametri sostenibili**, al fine di evitare la formazione di un mercato oligopolistico che espellerebbe aziende medio piccole, per lo più nazionali, a favore di grandi gruppi spesso sostenuti da fondi internazionali la cui vocazione non è facilmente coincidente con la funzione pubblica legata all'istituto della concessione;

- **rilevazione accurata dei soggetti che compongono la filiera** e della loro tipologia di attività ed iscrizione degli stessi nel Registro Unico degli operatori del gioco, con particolare riferimento al fenomeno delle skin e dei PVR;

- **definizione di una regolamentazione esaustiva e chiara delle attività consentite ai diversi componenti della filiera**, prevedendo per i PVR la possibilità di effettuare operazioni di distribuzione contratti, ricariche e prelievi dai conti di gioco, con esclusione di ogni forma di intermediazione.

Una volta fissati in modo chiaro i confini entro cui questa attività può svolgersi, **viene meno qualsiasi motivo per negare la presenza sul territorio di questo canale promozionale anche all'interno di esercizi aventi attività prevalente diversa dal gioco.**

**La presenza capillare sul territorio di Punti Vendita collegati a concessionari debitamente autorizzati è in grado di meglio assicurare l'accesso dell'utenza verso canali legali.**

Data inoltre l'attuale vigenza del divieto assoluto di pubblicità, lo strumento del PVR (accuratamente regolamentato nelle sue funzioni) **rappresenta un fondamentale canale promozionale** per quei concessionari che non dispongono di una propria rete terrestre, perlopiù rappresentati da **medie imprese italiane**;

- **istituzionalizzazione di stringenti modalità di controllo** quali, ad esempio:

- **l'introduzione di una codifica dei PVR** (propedeutica all'inserimento nel Registro degli Operatori di gioco) che, oltre a garantirne l'identificazione, ne assicuri il collegamento con i conti di gioco di cui ha favorito l'apertura. Tale operazione, da inserire in Convenzione (nonché nel protocollo di comunicazione) come obbligo per i Concessionari consentirebbe la previsione di report specifici mirati ad individuare comportamenti anomali ovvero a definire indicatori di

rischio da utilizzare per una pianificazione di controlli sul territorio mirata e dunque più efficiente. Tali report potrebbero includere, a titolo esemplificativo, una classificazione dei PVR per quantità e valore complessivi delle ricariche cedute e dei prelievi effettuati, nonché per il rapporto tra volume di scommesse giocate e il numero di conti di gioco sottoscritti a seguito dell'attività di promozione del PVR;

- l'effettuazione di verifiche ispettive tecniche sulle piattaforme dei concessionari per assicurare la corrispondenza di alcune funzioni chiave "in produzione" con quanto stabilito dalla normativa e verificato dall'EVA "in certificazione", ad esempio l'assenza di accorgimenti che permettano l'accesso al conto di gioco senza l'inserimento della password da parte del giocatore;
- affiancare alle verifiche sul territorio, delle campagne di ispezioni mirate ai PVR segnalati dalle analisi oggetto dei punti precedenti;

- implementazione di procedure tecnologiche idonee ad individuare situazioni di rischio, sfruttando la disponibilità dei dati completi sulle transazioni di gioco e stabilendo dei protocolli di azione per interventi proattivi a difesa della salute dei giocatori;

- revisione delle norme sul divieto di pubblicità sostituendo al divieto assoluto coerenti e stringenti limitazioni sugli spazi utilizzati, la concentrazione ed il tenore dei messaggi;

- una progressiva razionalizzazione del ricorso allo strumento della skin, che ne consenta la registrazione ed il monitoraggio rendendone trasparente l'attività, salvaguardandone la legittima funzione commerciale e di presidio del settore legale.

- **Tutela delle imprese nazionali: concorrenza sleale e fisco.**

La difesa della sicurezza del sistema e del settore industriale italiano va perseguita attraverso:

- **l'eliminazione di distorsioni competitive favorite dai paradisi fiscali,**
- **la definizione di un quadro fiscale nazionale chiaro (particolarmente in tema di trattamento IVA della filiera)**
- **il mantenimento dei confini nazionali per i giochi in liquidità condivisa.**

## APPARECCHI SENZA VINCITA IN DENARO

Una riforma da rivedere.

Con la modifica dell'art. 110, c.7 del TULPS, avvenuta con legge 228/2012, che ha introdotto i commi 7c bis e 7c ter, è stata sostanzialmente eliminata la storica categoria degli apparecchi da gioco meccanici ed elettromeccanici, che sono stati ricompresi nella famiglia dei "comma 7".

La norma in questione, essendo intervenute le regole tecniche di produzione e certificazione da parte di ADM, dispiegherà i propri effetti entro il corrente anno.

Vale a dire che agli apparecchi prima appartenenti alla categoria soppressa viene esteso il regime autorizzatorio dei "comma 7", basato sulla preventiva certificazione del modello di apparecchio e sul rilascio di titolo autorizzatorio per ciascun esemplare.

La *ratio* dell'intervento normativo consiste nel "garantire la prevenzione dei rischi connessi al gioco d'azzardo". Come spesso succede, peraltro, l'eccesso di semplificazione ha prodotto un risultato spesso privo di logica.

Stiamo parlando di apparecchi da gioco senza vincita in denaro; l'assenza del necessario approfondimento ha fatto sì che tra gli apparecchi ritenuti pericolosi, e quindi soggetti alle onerose e complesse procedure autorizzative siano ricompresi anche i calcio balilla, i tavoli da biliardo, i tavoli da Ping pong, i giochi di basket o hockey presenti nei parchi gioco e i cosiddetti kiddieriders, cioè quelle mini giostre dondolanti per bambini a forma di cavalluccio o simili.

Ed i giochi citati costituiscono un esempio non esaustivo delle tipologie impropriamente sottoposte alla rigida disciplina dei "comma 7".

È, dunque, necessario rimettere mano alla norma, producendo una "riforma della riforma" che sottolinei le differenze tra i giochi, i diversi canoni di pericolosità e faccia giustizia dell'incoerenza della operazione normativa in oggetto.