

Articolo 13 (Giochi)

1. Il Governo è delegato ad attuare, con i decreti legislativi di cui all'articolo 1, il riordino delle disposizioni vigenti in tema di giochi pubblici, fermo restando il modello organizzativo dei giochi pubblici fondato sul regime concessorio e autorizzatorio, quale garanzia in materia di tutela della fede, dell'ordine e della sicurezza pubblici, del temperamento degli interessi pubblici generali in tema di salute con quelli erariali sul regolare afflusso del prelievo tributario gravante sui giochi, nonché della prevenzione del riciclaggio di proventi di attività criminose.
2. Il riordino di cui al comma 1 è effettuato nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:
 - a) introduzione di misure tecniche e normative finalizzate a garantire una piena tutela dei soggetti maggiormente vulnerabili, nonché a prevenire i fenomeni di disturbi da gioco d'azzardo (DGA) e di gioco minorile, quali: diminuzione dei limiti di giocata e di vincita; obbligo della formazione continua dei gestori e degli esercenti; rafforzamento dei meccanismi di autoesclusione dal gioco, anche sulla base di un registro nazionale al quale possono iscriversi i soggetti che chiedono di essere esclusi dalla partecipazione in qualsiasi forma ai giochi con vincita in denaro; previsione di caratteristiche minime che devono possedere le sale e gli altri luoghi in cui si offre gioco; certificazione di ogni singolo apparecchio, con passaggio graduale, tenendo conto del periodo di ammortamento degli investimenti effettuati, ad apparecchi che consentono il gioco solo da ambiente remoto, facenti parte di sistemi di gioco non alterabili; divieto di raccogliere gioco su competizioni sportive dilettantistiche riservate esclusivamente a minori di anni diciotto; b) disciplina di adeguate forme di concertazione tra lo Stato, le Regioni e gli enti locali in ordine alla pianificazione della dislocazione territoriale dei luoghi fisici di offerta di gioco, nonché del conseguente procedimento di abilitazione all'erogazione della relativa offerta dei soggetti che, attraverso apposite selezioni, ne risultano responsabili, al fine di consentire agli investitori la prevedibilità nel tempo della dislocazione dei predetti luoghi sull'intero territorio nazionale e la loro predeterminata distanza da luoghi sensibili uniformemente individuati; c) riordino delle reti di raccolta del gioco sia a distanza sia in luoghi fisici, al fine della razionalizzazione territoriale e numerica dei luoghi fisici di offerta di gioco secondo criteri di specializzazione e progressiva concentrazione della raccolta del gioco in ambienti sicuri e controllati, con contestuale identificazione dei parametri soggettivi e oggettivi di relativa sicurezza e controllo. Previsione che le reti dei concessionari della raccolta del gioco a distanza possono, sotto la loro diretta responsabilità, includere luoghi fisici per la erogazione di servizi esclusivamente accessori, esclusi in ogni caso l'offerta stessa del gioco a distanza ovvero il pagamento delle relative vincite; d) per maggiore contrasto del gioco illegale e delle infiltrazioni delle organizzazioni criminali nell'offerta di gioco, rafforzamento della disciplina sulla trasparenza e sui requisiti soggettivi e di onorabilità dei soggetti che, direttamente o indirettamente, controllano o partecipano al capitale delle società concessionarie dei giochi pubblici, nonché dei relativi esponenti aziendali, prevedendo altresì specifiche cause di decadenza dalle concessioni e di esclusione dalle gare per il rilascio delle concessioni, anche per società fiduciarie, fondi di investimento e trust che detengono, anche indirettamente, partecipazioni al capitale o al patrimonio di società concessionarie di giochi pubblici e che risultano non rispettare l'obbligo di dichiarazione dell'identità del soggetto indirettamente partecipante. Individuazione altresì di limiti massimi di concentrazione, per ciascun concessionario e relativi soggetti proprietari o controllanti, della gestione di luoghi fisici di offerta di gioco; e) ampliamento della disciplina sulla trasparenza e sui requisiti soggettivi e di onorabilità di cui alla lettera d) a tutti i soggetti, costituiti in qualsiasi forma organizzativa, anche societaria, che partecipano

alle filiere di offerta attivate dalle società concessionarie di giochi pubblici, integrando, ove necessario, le discipline settoriali vigenti; V. 20/03 20 f) previsione di una disciplina generale di gestione dei casi di crisi irreversibile del rapporto concessorio in materia di giochi pubblici, specie se derivante da provvedimenti di revoca o di decadenza; g) riserva alla legge ordinaria o agli atti aventi forza di legge ordinaria, nel rispetto dell'articolo 23 della Costituzione, delle materie riguardanti le fattispecie imponibili, i soggetti passivi e la misura massima dell'imposta. Riparto tra fonte regolamentare e amministrativa generale della disciplina dei singoli giochi e delle condizioni generali di gioco, nonché delle relative regole tecniche, anche di infrastruttura. Definizione del contenuto minimo dei contratti fra concessionari e loro punti di offerta del gioco, da sottoporre a preventiva approvazione dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli; h) adeguamento delle disposizioni in materia di prelievo erariale sui singoli giochi, assicurando il riequilibrio del prelievo fiscale e distinguendo espressamente quello di natura tributaria, in funzione delle diverse tipologie di gioco pubblico, al fine di armonizzare altresì le percentuali di aggio o compenso riconosciute ai concessionari, ai gestori e agli esercenti, nonché le percentuali destinate a vincita (payout). Adeguamento delle disposizioni in materia di obblighi di rendicontazione. Certezza del prelievo fiscale per l'intera durata delle concessioni attribuite a seguito di gare pubbliche e specifici obblighi di investimenti periodici da parte dei concessionari per la sicurezza del gioco e la realizzazione di costanti buone pratiche nella gestione delle concessioni; i) definizione di regole trasparenti e uniformi per l'intero territorio nazionale in materia di titoli abilitativi all'esercizio dell'offerta di gioco, di autorizzazioni e di controlli, garantendo per i comuni forme di partecipazione alla pianificazione e autorizzazione dell'offerta fisica di gioco che tenga conto di parametri di distanza da luoghi sensibili validi per l'intero territorio nazionale, della dislocazione locale di sale da gioco e di punti di vendita in cui si esercita come attività principale l'offerta di scommesse su eventi sportivi e non sportivi, nonché in materia di installazione degli apparecchi idonei per il gioco lecito di cui all'articolo 110, comma 6, lettere a) e b), del regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, e successive modificazioni, comunque con riserva allo Stato della definizione delle regole necessarie per esigenze di ordine e sicurezza pubblica, assicurando la salvaguardia delle discipline regolatorie nel frattempo emanate a livello locale compatibili con i principi delle norme di attuazione della presente lettera; l) revisione e semplificazione della disciplina riguardante i titoli abilitativi all'esercizio di offerta di gioco e divieto di rilascio di tali titoli abilitativi, nonché simmetrica nullità assoluta di tali titoli se rilasciati in ambiti territoriali diversi da quelli pianificati, ai sensi delle precedenti lettere, per la dislocazione di sale da gioco e di punti di vendita di gioco, nonché per l'installazione degli apparecchi di cui all'articolo 110, comma 6, lettere a), del regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, ferme restando le competenze in materia del Ministero dell'interno di cui agli articoli 16 e 88 del medesimo regio decreto; m) revisione della disciplina dei controlli e dell'accertamento dei tributi gravanti sui giochi, per una maggiore efficacia preventiva e repressiva della loro evasione o elusione, nonché delle altre violazioni in materia, comprese quelle concernenti il rapporto concessorio. Riordino del vigente sistema sanzionatorio, penale e amministrativo, al fine di aumentarne l'efficacia dissuasiva e l'effettività, prevedendo sanzioni aggravate per le violazioni concernenti il gioco a distanza; n) riordino, secondo criteri di maggiore rigore, specificità e trasparenza, tenuto conto della normativa eurounitaria di settore, della disciplina in materia di qualificazione degli organismi di certificazione degli apparecchi da intrattenimento e divertimento, nonché della disciplina riguardante le responsabilità di tali organismi e quelle dei concessionari per i casi di certificazioni non veritiere, ovvero di utilizzo di apparecchi non conformi ai modelli certificati. Riordino della disciplina degli obblighi, delle responsabilità e delle garanzie, in particolare patrimoniali, proprie dei produttori o distributori di programmi informatici per la gestione delle attività di gioco e

della relativa raccolta; o) definizione con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, su proposta del Direttore dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli, di piani annuali di controlli volti al contrasto della pratica del gioco, in qualunque sua forma, svolto con modalità non conformi all'assetto regolatorio statale per la pratica del gioco lecito; V. 20/03 21 p) previsione di una relazione alle Camere sul settore del gioco pubblico, presentata dal Ministro dell'economia e delle finanze entro il 31 dicembre di ogni anno, contenente tra l'altro i dati sullo stato delle concessioni, sui volumi della raccolta, sui risultati economici della gestione e sui progressi in materia di tutela dei consumatori di giochi e della legalità.

La relazione illustrativa

La norma conferisce delega al Governo per il riordino delle disposizioni vigenti in materia di giochi pubblici, confermando il modello organizzativo del sistema costituito dal regime concessorio e autorizzatorio, in quanto indispensabile per la tutela della fede, dell'ordine e della sicurezza pubblici, per la prevenzione del riciclaggio dei proventi di attività criminose, nonché per garantire il regolare afflusso del prelievo tributario gravante sui giochi. La necessità di tutelare la buona fede e l'ordine pubblico, di proteggere i soggetti più deboli e, in particolare i minori, di evitare una diffusione incontrollata, indiscriminata e senza regole del gioco, nonché di convogliare parte delle risorse verso la fiscalità generale, è alla base della "riserva statale sull'organizzazione dei giochi", su cui si fonda il modello italiano. La ratio della riserva in favore dello Stato delle attività di gioco trova dunque fondamento, prima ancora che nelle esigenze dell'Erario, nei rilevanti interessi coinvolti nel gioco, quali le esigenze di contrasto del crimine e, più in generale, le esigenze di tutela dell'ordine pubblico, della fede pubblica dei giocatori e di controllo di un fenomeno che è suscettibile di coinvolgere flussi cospicui di denaro, a volte di provenienza illecita; non a caso le norme sul gioco sono inserite nel testo unico delle leggi di pubblica sicurezza. Tali garanzie si esplicano attraverso la regolamentazione pubblica e la gestione connessa. Il modello italiano di esercizio del gioco pubblico con vincite in denaro si basa da un lato sulla riserva in favore dello Stato in materia di giochi e scommesse e, dall'altro, sulla concessione di servizio, mediante la quale l'Amministrazione affida a un soggetto privato, prescelto sulla base di selezioni ad evidenza pubblica, nel pieno rispetto della normativa comunitaria, l'esercizio del gioco ampliando la sfera giuridica del destinatario e mantenendo sull'attività un potere di controllo. L'istituto della concessione è volto al soddisfacimento degli interessi della collettività e al contenimento e riduzione dei costi, consentendo altresì, sul piano organizzativo, di attuare una forma di collaborazione con i privati nella gestione dei servizi e dei lavori pubblici, a fronte della quale è possibile, stante le contenute disponibilità di risorse del settore pubblico, reperire quelle di natura privata per la realizzazione degli obiettivi di rilevanza pubblica (ad esempio, avvalendosi delle dotazioni tecnico-organizzative dell'impresa privata ovvero scaricando su quest'ultima una parte dei costi, come quelli di carattere informativo). Disposizioni specifiche poi disciplinano aspetti di ordine pubblico e sociale, che fanno riferimento ai temi del gioco compulsivo (azzardopatia) e della correlata questione della tutela dei minori e contrasto del gioco illegale. Passando all'esame dei singoli punti del comma 2, la lettera a) prevede l'introduzione di regole tecniche atte a prevenire fenomeni di disturbi da gioco d'azzardo patologico (DGA). Le misure indicate dalla norma sono a titolo esemplificativo (come risulta dall'utilizzo dell'espressione "quali") le seguenti: - diminuzione dei limiti di giocata e di vincita; - obbligo della formazione continua dei gestori e degli esercenti; - rafforzamento dei meccanismi di autoesclusione dal gioco; - previsione di caratteristiche minime che devono possedere le sale e gli altri luoghi in cui si offre gioco; - divieto di raccogliere gioco su competizioni sportive dilettantistiche riservate esclusivamente a minori di anni 18. In merito alla lettera b) si prevede, tra i criteri direttivi, l'introduzione di norme tese a garantire l'applicazione di regole trasparenti e uniformi nell'intero territorio nazionale, assicurando forme vincolanti di

partecipazione delle Regioni e degli enti locali competenti per territorio al procedimento 29 di autorizzazione e di pianificazione, che tenga conto di parametri di distanza da luoghi sensibili validi per l'intero territorio nazionale, della dislocazione locale di sale da gioco e di punti di vendita in cui si esercita come attività principale l'offerta di scommesse su eventi sportivi e non sportivi, nonché in materia di installazione degli apparecchi idonei per il gioco lecito. Punto di equilibrio fra permesso e limitazione del gioco risulta essere quello della edificazione di un chiaro regime di responsabilizzazione del concessionario e/o titolare di punto di offerta di gioco. La lettera c) prevede la razionalizzazione territoriale della rete di raccolta del gioco, anche in funzione della pianificazione della dislocazione locale. La lettera d) prevede il rafforzamento dell'apparato normativo sulla trasparenza e sui requisiti soggettivi e di onorabilità dei soggetti che, direttamente o indirettamente, controllano o partecipano al capitale delle società concessionarie dei giochi pubblici, nonché dei relativi esponenti aziendali. È prevista la possibilità di formulare e aggiornare le norme in relazione alla presenza di società fiduciarie o di trusts e prevedere che le medesime preclusioni riferite alle società concessionarie e alle sue controllanti, siano applicate anche alle società di gestione dei fondi di investimento, nel caso in cui questi controllino o partecipino al capitale delle società concessionarie. La lettera e) prevede l'estensione della disciplina in materia di trasparenza e requisiti soggettivi e di onorabilità di cui alla lettera d) anche a tutti i soggetti della filiera dei giochi pubblici. Con la previsione di cui alla lettera f) si intende ordinare la disciplina relativa ai casi di crisi irreversibile del rapporto concessorio. La lettera g) ribadisce la riserva in favore dello Stato nella organizzazione ed esercizio dei giochi pubblici. In particolare, alla normazione di rango primario sono attribuite la misura massima del prelievo erariale sulle singole tipologie di giochi, nonché la relativa natura e la fattispecie imponibile, il soggetto passivo e la misura massima dell'imposta. Alle fonti di rango secondario – regolamenti e provvedimenti amministrativi – verrà attribuita la disciplina delle forme di gioco, la posta massima di partecipazione, la misura massima della restituzione in vincita, la corresponsione degli aggi, diritti e proventi dovuti nonché i livelli essenziali di informazione al pubblico e la definizione delle condizioni generali di gioco e delle relative regole tecniche, anche di infrastruttura. Sempre alla lettera g) si prevede, altresì, l'individuazione del contenuto minimo dei contratti proposti dai concessionari ai punti di offerta di gioco, rimettendo ai delegati l'elenco dei requisiti e delle cause ostative per la stipula, soggetti comunque alla verifica di conformità da parte dell'Agenzia. La lettera h) prevede il riordino delle attuali disposizioni in materia di prelievo erariale sui singoli giochi, al fine di assicurare il riequilibrio del relativo prelievo fiscale, distinguendo quello di natura tributaria in funzione delle diverse tipologie di gioco pubblico e al fine di armonizzare le percentuali di aggio o compenso riconosciuto ai concessionari, ai gestori e agli esercenti e le percentuali di vincita (c.d. pay out). La lettera i) prevede uno dei principali punti della delega ossia l'introduzione di norme tese a garantire l'applicazione di regole trasparenti e uniformi nell'intero territorio nazionale, assicurando forme di partecipazione degli enti locali competenti per territorio al procedimento di autorizzazione e di pianificazione nell'ottica del principio di leale collaborazione tra Stato ed enti locali e immaginando come sede di confronto istituzionale la Conferenza Unificata. La lettera l) prevede la revisione e semplificazione della disciplina riguardante i titoli abilitativi all'esercizio di offerta di gioco e divieto di rilascio di tali titoli abilitativi, nonché simmetricamente la nullità assoluta di tali titoli se rilasciati in ambiti territoriali diversi da quelli pianificati per la dislocazione di sale da gioco e di punti di vendita di gioco, nonché per l'installazione degli apparecchi di cui all'articolo 110, comma 6, lettera a), del regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, ferme restando le competenze in materia del Ministero dell'interno di cui agli articoli 16 e 88 del medesimo regio decreto. La lettera m) prevede un rafforzamento della disciplina dei controlli e dell'accertamento dei tributi gravanti sui giochi, nonché delle altre violazioni in materia, il riordino del sistema sanzionatorio sia penale sia amministrativo al fine di aumentarne l'efficacia dissuasiva e l'effettività, un inasprimento delle sanzioni, amministrative o penali e nuovi poteri di controllo contro il gioco a distanza. 30 La lettera n) prevede la revisione della disciplina in materia di

qualificazione degli organismi di certificazione degli apparecchi da intrattenimento, nonché le responsabilità di tali organismi e dei concessionari per i casi di certificazioni non veritiere. La lettera o) rimette ad un decreto del Ministero dell'economia e delle finanze la definizione di un programma annuale dei controlli volti al rafforzamento e al contrasto ad ogni forma di gioco illegale, soprattutto per quello offerto attraverso reti telematiche e/o di telecomunicazione, giochi, scommesse o concorsi pronostici con vincite in denaro in difetto di concessione, autorizzazione, licenza o altro titolo autorizzatorio o abilitativo. La lettera p), infine, prevede che il Ministro dell'economia e delle finanze presenti ogni anno, entro il 31 dicembre, alle Camere una relazione sul settore del gioco pubblico contenente dati sullo stato delle concessioni, sui volumi di raccolta, sui risultati economici della gestione e sui progressi in materia di tutela dei consumatori di giochi e della legalità.