



# DOCUMENTO DI POSIZIONAMENTO CON I PRINCIPI SUL RIORDINO DEL GIOCO PUBBLICO

Documento di sintesi

*La parola esatto viene dal latino ex-actu  
che significa “ottenuto dalle premesse da cui si parte”*

—Umberto Galimberti



### Obiettivi della riforma del 2002:

- 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.

Un "riordino" che voglia essere produttivo ed efficace rispetto a tali obiettivi non può che ispirarsi ad alcuni principi base:

- la collocazione del "gioco pubblico" nel panorama economico nazionale, per l'occupazione che assicura, il valore che produce ed i proventi che assicura all'Erario, si qualifica come particolarmente significativa e richiede un approccio regolatorio "laico" che tenga conto degli specifici profili di dignità industriale e d'impresa;
- per la particolare sensibilità del prodotto offerto il modello concessorio si è dimostrato efficace, sia sotto il profilo delle metodologie di in-

terrelazione e controllo tra pubblico e privato, sia per la qualificazione di una classe imprenditoriale determinata ad operare nel rispetto del quadro regolatorio definito dall'Istituzione pubblica;

- come ogni altro settore economico il mondo delle imprese che operano nel gioco ha bisogno, per svolgere la propria funzione, di una disciplina omogenea sul territorio nazionale e stabile nel tempo, in modo da consentire una corretta pianificazione degli investimenti;
- la garanzia di uno sviluppo armonico e "virtuoso" del settore è assicurata da un regime fiscale sostenibile e tendenzialmente stabile, che tenga cioè conto delle grandezze economiche che caratterizzano il settore e della tenuta delle aziende che ne costituiscono il tessuto, uscendo dalla logica di mero "bancomat" per le casse dello Stato.

Di seguito si affrontano le principali tematiche che il "riordino" dovrà affrontare:

- MODELLO CONCESSORIO E RUOLO DELLE FILIERE;
- GARE E FISCALITÀ;
- GIOCO A DISTANZA;
- MODELLO DISTRIBUTIVO PER L'OFFERTA DI GIOCO "RETAIL".

## MODELLO CONCESSORIO E RUOLO DELLE FILIERE

Presupposto fondamentale per la realizzazione ed il mantenimento di un equilibrato modello concessorio è un'accurata rilevazione dei soggetti che costituiscono le diverse filiere di gioco e delle relative attività, al fine di regolamentare i rapporti di filiera ed introdurre modalità di riconoscimento/autorizzazione per quei soggetti che ne sono privi.

È questo uno dei punti deboli dell'esperienza ormai ventennale del sistema del gioco pubblico che, tralasciando di considerare alcune figure pur importanti nelle filiere e, conseguentemente, non definendo in modo chiaro i rispettivi diritti, facoltà e limiti operativi, ha finito con l'indebolire anche il sistema dei controlli.

Il riconoscimento di tali figure può passare attraverso titoli autorizzatori specifici, modalità di gara che ne prevedano il ruolo ovvero, più semplicemente, con l'inserimento nel Registro Unico degli operatori di gioco, di cui si auspica fortemente la più rapida introduzione.

Ma altrettanto essenziale appare il confronto costante con le Associazioni degli operatori di gioco, anche attraverso la costituzione di un tavolo tecnico permanente che monitori con tempestività l'evoluzione dei mercati nelle forme di offerta e nelle figure che vi partecipano.



## GARE E FISCALITÀ

---

I tre principi fondamentali per un intervento sul regime fiscale dei giochi sono:

- estensione della tassazione sul margine a quelle tipologie di giochi che hanno la raccolta come base imponibile;
- fissazione delle aliquote d'imposta sulla base di criteri di sostenibilità economica;
- estensione dell'esenzione IVA a tutti i soggetti riconosciuti come componenti delle filiere di gioco e, quindi, concorrenti alle operazioni di raccolta di gioco.

Il criterio di sostenibilità economica va declinato sia con riferimento alla capacità contributiva delle aziende, cioè alla effettiva redditività delle attività svolte, sia con riferimento alla stabilità del regime fiscale adottato in un arco temporale che garantisca gli investimenti fatti e quelli da fare, frequentemente richiesti nel corso delle concessioni per effetto delle innovazioni tecnologiche alle quali periodicamente adeguarsi.

Sia il modello distributivo che il regime fiscale si intrecciano strettamente con il tema delle gare. Ed è presumibile che il meccanismo delle gare previsto nella legge di stabilità del 2020 venga almeno in parte modificato.

Temi comuni a tutte le gare sono la sostenibilità dei costi di gara e la struttura aperta delle gare stesse, senza cioè limitazioni nel numero di aggiudicazioni.

La funzione della gara è sicuramente quella di selezionare soggetti affidabili per l'attività in concessione e l'esperienza del passato, specie in alcuni settori come quello delle scommesse fisiche, richiede interventi di razionalizzazione e semplificazione delle reti concessorie, ma non può essere strumento per la realizzazione di oligopoli a scapito di un tessuto industriale consolidato fatto di piccole e medie aziende nazionali.

Costi di partecipazione, quindi, realistici in relazione alla redditività media dell'attività economica affidata in concessione, limitazione del sistema di aggiudicazione tramite asta al rialzo ai soli casi in cui sia indispensabile, a favore di un sistema ad importo fisso, introduzione di limiti all'assegnazione degli oggetti di gara, nel minimo e nel massimo per evitare sia eccessive dispersioni che concentrazioni sproporzionate: questi i criteri che si propongono per le future gare.

Nello specifico del settore degli apparecchi da gioco da tempo si propone un sistema binario aperto, che selezioni concessionari di rete e concessionari della raccolta di gioco.

La legge di stabilità del 2020, che descrive le regole della gara da bandire, presenta un punto di caduta proprio rispetto alla qualificazione della rete telematica, che non è oggetto di gara e, per questo motivo, mal si lega con la disciplina delle precedenti concessioni.

Il modello proposto ha il pregio della chiarezza e della trasparenza.

I concessionari della raccolta di gioco concorrerebbero all'aggiudicazione di diritti di installazione di apparecchi da gioco; il numero complessivo di diritti messi a gara rimarrebbe quello previsto oggi, a seguito della riduzione già effettuata ai sensi del d.l. 50/2017; sarebbero previsti indici di concentrazione per prodotto tali da evitare quei fenomeni di concentrazione già sopra evidenziati.

È appena il caso di osservare che non può verificarsi l'effetto opposto, cioè la polverizzazione degli operatori, trattandosi di un settore industriale ad alto contenuto patrimoniale, caratterizzato da elevati costi d'ingresso ed una continua evoluzione delle tecnologie e dei sistemi di sicurezza e controllo.



## GIOCO A DISTANZA

---

Valgono per il gioco a distanza buona parte delle considerazioni fatte sulla fiscalità sostenibile e sul regime delle gare.

Un approccio libero, senza la previsione di un numero massimo di concessioni, e un costo di gara meno impegnativo sarebbero gli obiettivi auspicabili per l'assetto futuro del settore. Il costo di licenza previsto dalla già citata legge di stabilità 2020 risulta fortemente superiore alle grandezze analoghe vigenti nei principali Paesi Europei, pur nell'ambito di regolamentazioni differenti e di tempistiche di versamento dilazionate.

Sarebbe utile, sulla base di uno studio comparato, pervenire ad un allineamento, per quanto possibile, dei costi di licenza sulla media degli altri Paesi a noi vicini.

Pertanto i cardini della regolamentazione di questo settore di gioco, su cui impostare il relativo riordino possono essere così definiti:

- predisposizione di un bando di gara che preveda un congruo numero di partecipanti ed un onere di partecipazione commisurato a parametri sostenibili, anche per garantire la presenza della media industria italiana in un mercato strategico per il futuro dal punto di vista di tecnologie e competenze;
- rilevazione accurata dei soggetti che compongono la filiera e definizione chiara ed esaustiva delle attività consentite a ciascuna figura;
- sostituzione del divieto assoluto di pubblicità con una regolamentazione stringente ma coerente con riferimento, in particolare, al tema delle promozioni e degli eventi, sia nell'offerta di gioco online che relativamente alla rete fisica;
- utilizzo della tecnologia per politiche proattive di intervento a difesa della salute dei giocatori e della legalità.

Una riflessione ulteriore richiede il fenomeno assai diffuso dei cosiddetti Punti vendita ricariche.

Il modello di offerta che si avvale dei punti vendita ricariche è, infatti, fortemente diffuso, sino a raggiungere una presenza negli assetti del segmento del gioco a distanza superiore al 50% del totale, e la sua progressiva crescita è avvenuta in un contesto regolatorio che ne ha favorito lo sviluppo.

Da questo punto di vista i ventilati interventi mirati a ridurre, quando non addirittura eliminare o limitare a determinate categorie i punti che costituiscono la rete del modello PVR, rischiano di indebolire la tenuta del sistema legale sotto il profilo della trasparenza e dell'utilizzo di tecnologie di controllo sempre più avanzate.

D'altronde, tale modello permette di distribuire una parte importante del margine generato dal gioco a distanza a una numerosa filiera di piccole e medie imprese, garantendo un sostentamento che verrebbe meno qualora fosse penalizzato il canale PVR.

Il censimento costante dei punti di offerta in discussione, e la loro messa in sicurezza, costituiscono la miglior garanzia per contrastare i fenomeni di offerta illegale ed intermediazione che, come dimostrano le operazioni di polizia più recenti, sono concentrate nella creazione di reti prive di qualsivoglia contatto con il mondo del gioco legale.

Dagli operatori del settore sono state avanzate ripetutamente proposte in questa direzione che vanno dall'introduzione di una codifica specifica per i PVR all'implementazione di procedure tecnologiche idonee ad individuare situazioni di rischio ed alla previsione di reportistiche che indirizzino, in maniera efficace, le attività di controllo sul territorio. Tali, ad esempio, sarebbero report basati su una classificazione dei PVR per quantità e valore complessivo 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 dei PVR.

Né costituisce un indebolimento del sistema il mantenimento della pratica, anch'essa assai diffusa, di prelievi dal conto di gioco presso i punti in discussione. Tale pratica, sinora consentita al punto da prevedere apposita voce nel protocollo di comunicazione telematica delle transazioni sui conti di gioco, costituisce, anzi, un punto di forza nella lotta all'intermediazione, operando in un regime di piena tracciabilità delle vicende che interessano i conti.

Il suo progressivo affermarsi è conseguenza della spiccata preferenza dei giocatori verso forme di prelievo più semplici e basate sul "contante", peraltro facilmente controllabili ed analizzabili. Un divieto di tali modalità spingerebbe in qualche misura verso offerte opache quando non illegali. Si possono introdurre misure di sicurezza più stringenti, come l'automazione dell'operazione di prelievo o l'introduzione di un Otp che individui nel titolare del conto di gioco l'autore dell'operazione di prelievo, ma nella sostanza tale pratica già di per sé costituisce una garanzia per il funzionamento del modello.

## MODELLO DISTRIBUTIVO PER L'OFFERTA DI GIOCO "RETAIL"

Il modello distributivo del gioco attraverso il canale fisico, vale a dire all'interno di esercizi pubblici, dedicati o generalisti, è quello su cui maggiore è stato l'impatto delle regolamentazioni regionali e comunali, sino a creare un quadro fortemente disomogeneo sul territorio nazionale. Sono state progressivamente introdotte limitazioni all'offerta nello spazio, attraverso la definizione di luoghi sensibili e distanze di rispetto, e nel tempo, mediante la previsione di fasce orarie nelle quali consentire l'offerta di gioco.

L'obiettivo dichiarato è quello di tutelare le fasce deboli della popolazione; il risultato è stato quello di aver provocato la chiusura definitiva di molte attività preesistenti all'entrata in vigore di tali limitazioni (con conseguenti gravi ripercussioni occupazionali) nonché quello di determinare l'espulsione dell'offerta legale dalle aree urbane, relegandolo, laddove i Piani urbanistici lo consentissero, in zone periferiche o, addirittura, fuori dai centri abitati, in tal modo favorendo sia i giocatori affetti da dipendenza, che nell'isolamento trovano il proprio habitat naturale, che l'offerta di gioco illegale, pronta a rimpiazzare le attività consentite in rapida diminuzione.

A fronte di ciò, nonostante siano ormai trascorsi alcuni anni dall'introduzione delle limitazioni territoriali e orarie, non è stato obiettivamente riscontrato alcun beneficio, ad esse riconducibile, in termini di riduzione dei fenomeni di dipendenza.

Nell'affrontare questo tema occorre passare dalle suggestioni emotive ad un approccio razionale e laico.

La realtà attuale dell'offerta fisica di prodotti di gioco, fotografata al secondo semestre del 2022, è costituita da 60.615 punti di offerta, così ripartiti:

Bar	34.200
Tabaccherie	9.366
Esercizi secondari	2.260
Sale VLT	2.678
Sale bingo	195
Sale giochi	2.766
Negozi	5.250
Corner	3.900

Al 31 dicembre 2017 i punti di offerta erano 98.600, al 31 dicembre 2018 già 73.350.

Il dato del 2022, al netto degli esercizi secondari, il cui mantenimento tra quelli che possono ospitare apparecchi da gioco è fortemente controverso, coincide sostanzialmente con le previsioni contenute nel documento conclusivo della Conferenza Stato-Regioni del 2017.

Come risulta da questi numeri, una significativa razionalizzazione del modello distributivo su canale fisico è già intervenuta negli ultimi cinque anni, disegnando gli assetti in modo coerente con la realtà territoriale ed i livelli di urbanizzazione del Paese. Di tanto dovrà tenersi presente in fase di riordino, considerando, auspicabilmente, criteri cardine i seguenti:



- coesistenza nell'offerta di gioco di una rete dedicata ed una cosiddetta generalista, che costituiscono un primo presidio nei confronti di una, altrimenti, progressiva occupazione del territorio da parte del "gioco illegale";
- tutela dei giocatori, e tra essi in particolare delle fasce deboli, attraverso una rigorosa riqualificazione dell'offerta di gioco, che porti alla certificazione di ogni esercizio autorizzato.

Occorre uscire da un approccio quantitativo a favore di soluzioni basate sulla qualità dell'offerta, prevedendo:

- riconoscibilità degli esercizi che offrono gioco attraverso apposite tabelle simili a quelle delle tabaccherie;
- corsi di formazione per il personale delle sale e degli esercizi sulla disciplina dei giochi offerti, ma anche sugli elementi che caratterizzano il giocatore problematico e sui comportamenti da tenere;
- controlli all'ingresso per la tutela dei minori con meccanismi automatici, come ad esempio tornelli per le sale dedicate e, per i locali generalisti, attribuzione agli esercenti della potestà di verificare l'età del cliente mediante richiesta del documento di riconoscimento (come già avviene per ogni merce la cui vendita sia vietata ai minori);
- aree separate nei locali generalisti tra l'offerta di gioco e le attività principali;
- utilizzo di strumenti tecnologici idonei a verificare la presenza di un cliente/giocatore nei registri di esclusione o autoesclusione di cui si sollecita l'introduzione.

Accanto ai principi sopra indicati potranno essere previste altre specifiche misure, come la presenza di video sorveglianza ovvero la sottoscrizione di specifici protocolli con strutture sanitarie o deputate all'ordine pubblico, in un contesto di tutele a livelli diversi e con modalità di offerta mirate secondo il livello di sicurezza assicurato. E, nello specifico settore degli apparecchi da intrattenimento, i livelli di sicurezza potranno basarsi anche sull'utilizzo di tecnologie avanzate tali da garantire sistemi di alert in caso di comportamenti di gioco "problematici", attivazioni condizionate alla verifica dell'età del giocatore e garanzie di controlli da remoto.

L'insieme delle misure proposte va peraltro declinato in modo coerente con la tipologia di esercizi esaminata; è evidente che per le sale dedicate alcune cautele sono già previste o di più facile realizzazione. Per tale tipologia di esercizi, realizzati sulla base di regolari autorizzazioni, tuttavia, sarà necessario prevedere forme di salvaguardia specifiche in considerazione degli elevati investimenti di attivazione e degli altrettanti elevati costi di delocalizzazione, quale che sia il modello di gara prescelto.

Il modello descritto può rendere superflue le limitazioni territoriali oggi presenti e ridurre fortemente le fasce orarie di chiusura che, come previsto dalla Conferenza Stato Regioni, potrebbero essere ricondotte ad una interruzione di 6/8 ore, preferibilmente notturne e consecutive.

Nel caso, comunque, di un mantenimento del contingentamento dell'offerta sul territorio il modello non può essere diverso da quello adottato per altri "prodotti sensibili" la cui vendita è autorizzata dalle Leggi dello Stato, che ne prevedono regole di collocazione sul territorio idonee ad evitare eccessive concentrazioni ovvero aree lasciate del tutto scoperte.

Ed anche in questo caso, peraltro, non si potrà non ricondurre a razionalità la categoria dei "siti sensibili", oggi esplosa in maniera esponenziale secondo una logica proibizionista; e non potrà non rimettersi mano a determinazioni di fasce orarie basate su approcci emozionali, privi di riferimenti logici. Si pensi alla chiusura nelle ore d'ingresso o uscita da scuole (di qualsiasi ordine e grado!): come un bambino che provi ad acquistare sigarette o ad ordinare alcolici viene dissuaso dal titolare dell'esercizio, tanto può e deve avvenire in materia di gioco.

È dunque un problema di rivalutazione del ruolo dell'operatore di gioco, cui va concessa la fiducia che richiede la qualifica di collaboratore dello Stato, di adeguata formazione e di certezza della sanzione in caso di comportamenti irregolari.