

**CAMERA DEI DEPUTATI DELLA REPUBBLICA**

**COMMISSIONI CONGIUNTE XI LAVORO, PUBBLICO E PRIVATO, XII AFFARI  
SOCIALI**

**DISEGNO DI LEGGE N. 1637**

**“CONVERSIONE IN LEGGE, CON MODIFICAZIONI, DEL DECRETO-LEGGE 28  
GENNAIO 2019, N. 4 RECANTE DISPOSIZIONI URGENTI IN MATERIA DI REDDITO DI  
CITTADINANZA E DI PENSIONI”**

*Illustre Presidente e Onorevoli Deputati,*

**Sistema Gioco Italia** ringrazia per la possibilità di esprimere le proprie considerazioni in merito alle misure contenute nel provvedimento disegno di legge n. 1637, “Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4 recante disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni”, relativamente alle disposizioni ivi contenute in materia di Giochi, in particolare per quanto attiene gli impatti sull’occupazione che deriveranno dall’ulteriore aumento della pressione fiscale sugli apparecchi da intrattenimento di cui all’art. 10, comma 6, lett. a) del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza (c.d. AWP).

Mi permetto di introdurre un rapido profilo della Federazione a beneficio della Commissione, per chiarirne l’ambito di rappresentanza.

Sistema Gioco Italia è la Federazione di Confindustria che rappresenta la filiera dell’industria del gioco e dell’intrattenimento.

Nata a luglio 2011 all’interno di Confindustria Servizi Innovativi e Tecnologici, la Federazione, attraverso le Associazioni di categoria e i Concessionari di gioco, rappresenta la **filiera industriale del gioco lecito in Italia**: i costruttori di apparecchi da intrattenimento, i gestori degli apparecchi, i concessionari del gioco legale – concessionari di apparecchi, di scommesse e del bingo - e l’ippica italiana.

Nel Settore del Gioco Legale e Intrattenimento e nell’indotto ad esso strettamente collegato operano circa **9.254** imprese tra grandi, medie e piccole imprese, mentre il numero di occupati è pari a **198.000** tra lavoratori dipendenti e indipendenti (non subordinati).

Sul totale occupati, 198.000, risultano in 41.148 direttamente occupati nella filiera, quindi all'interno di aziende di produttori di apparecchi da intrattenimento, concessionari, gestori, ippica e bingo: di questi, 30.490 sono dipendenti<sup>1</sup>. La restante quota di occupati invece è costituito da lavoratori impiegati nell'indotto (manutenzioni apparati tecnologici sul territorio, supporti commerciali, etc.) e forza lavoro dedicata (normalmente come quota parte dell'attività lavorativa giornaliera) alla gestione delle attività di gioco nei punti vendita.

## 1. L'INDUSTRIA DEL GIOCO LEGALE IN ITALIA

Negli ultimi anni **l'industria del gioco legale** in Italia ha mostrato una crescita significativa, risultato di un percorso virtuoso di emersione avviato dal 2003, con l'obiettivo di garantire e salvaguardare la pubblica sicurezza, contrastando il gioco illegale e clandestino, attraverso un'azione normativa volta a canalizzare la domanda di gioco su un percorso legale attraverso:

- ✓ l'introduzione di nuove forme di gioco maggiormente regolamentate e controllate, a tutela del cittadino giocatore,
- ✓ l'espansione delle reti di vendita del gioco legale finalizzata a garantire la capillare copertura dell'intero territorio nazionale potenziando dell'offerta di gioco dello Stato,

Nel 2006, rispetto al gioco illegale, si stimava che per 200.000 apparecchi da gioco collegati al sistema informatico (Amusement With Price (AWP) o New Slot) ne corrispondessero almeno altrettanti illegali. Tra il 2008 e il 2011, l'intervento normativo è stato ancora indirizzato all'emersione del gioco clandestino.

Dal 2003 ad oggi, quindi, l'esigenza primaria perseguita dal legislatore nazionale è stata quella di tutela della pubblica sicurezza intercettando la domanda di gioco, comunque esistente e crescente, attraverso circuiti legali capaci di offrire prodotti sicuri e controllati a garanzia della pubblica fede e, anche, della salute dei cittadini.

Questo percorso virtuoso ha spostato la domanda gioco dall'illegale al legale.

## 2. CRESCITA DEL MERCATO E CRITICITA' DEL SETTORE

Portiamo all'attenzione delle Commissioni congiuntamente riunite gli elementi di forte criticità intervenuti in questi anni e rafforzati dai continui inasprimenti fiscali che mettono in seria discussione la tenuta occupazionale del settore.

---

<sup>1</sup> I dati degli occupati del Settore, dipendenti e indipendenti al netto dell'indotto, sono dati Istat, Risultati economici delle Imprese 2016, codice Ateco 92.

## 2.1 Fiscalità di settore

Dal 2000 al 2017 la raccolta complessiva, che definisce l'ampiezza del mercato, è aumentata oltre cinque volte, passando, in termini reali, da 19 a circa 101,8 miliardi di euro.

Va osservato che la **spesa effettiva dei giocatori**, che corrisponde alla differenza tra la raccolta e le vincite pagate, si ripartisce tra il fatturato destinato agli operatori del settore e il gettito destinato all'erario.

Nel 2017 le vincite hanno superato i 82,9 miliardi e il payout, che definisce la percentuale della raccolta che in media viene restituita ai giocatori sotto forma di vincita/premio, si è attestato a circa l'81,4 per cento. Il restante 18,6 per cento della raccolta, pari a una spesa dei giocatori di oltre 18,9 miliardi, si ripartisce tra le entrate erariali, circa 10,3 miliardi, e il fatturato del settore, oltre 8,6 miliardi (pari rispettivamente al 10,2 e all'8,4 per cento della raccolta).

**L'industria del gioco è dunque una delle prime industrie in Italia ed ha costituito in questi anni anche una importante e stabile fonte di gettito. Dal 2006 al 2016 il prelievo tributario sul settore (al netto delle vincite) è passato da circa 7 a oltre 10 miliardi, corrispondente allo 0,6 per cento del PIL e oltre il 2 per cento delle entrate tributarie complessive.**

Tuttavia il livello di pressione fiscale ha raggiunto livelli non sostenibili dalla filiera industriale del Gioco.

*Nel Rapporto dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio "La fiscalità nel settore dei giochi" del 3 maggio 2018, viene evidenziato con riferimento al gioco regolamentato che "Gli aumenti delle aliquote a fronte di una domanda di giochi che mostra generalmente una elevata elasticità al prezzo e, soprattutto, la riduzione dei punti di vendita potrebbero comportare una significativa flessione della raccolta complessiva, indebolendo la stabilità economica della filiera e causando una riduzione delle entrate erariali. La corrente sostenibilità economica del comparto deriva da investimenti passati, intrapresi sulla base di condizioni fiscali più convenienti."*

Dalla stesura di tale rapporto, in meno di un anno, a partire dal c.d. Decreto Dignità dello scorso luglio, sono stati introdotti **quattro ulteriori aumenti del prelievo erariale unico (PREU)** sulla tipologia di apparecchi AWP, due su quella VLT ed uno sulle scommesse e sui giochi online.

In particolare per quanto riguarda il comparto apparecchi da intrattenimento, il decreto Dignità di luglio disegnava il seguente livello di incremento imposizione di prelievo unico erariale:

- dal **1° Maggio 2019** PREU al 19,6% per AWP e al 6,65% per VLT;
- dal **1° Gennaio 2020** PREU al 19,68% per AWP e al 6,68% per VLT;
- dal **1° Gennaio 2021** PREU al 19,75 % per AWP e al 6,75% per VLT;
- dal **1° Gennaio 2023** PREU al 19,6% per AWP e al 6,6% per VLT.

In aggiunta, la legge di Bilancio 2019 ha introdotto per le AWP e le VLT un ulteriore aumento rispettivamente dell'1,35% e 1,25%: portando dal **1° Gennaio 2019** il PREU al 20,60% per le AWP e al 7,5% quello per le per VLT; e, ancora, il Disegno di legge, oggi in esame, aggiunge un ulteriore incremento del PREU per le AWP di 0,65% portando il livello di prelievo unico erariale per questa tipologia di apparecchi a 21,25%.

Il settore italiano del Gioco Legale di Stato risulta indubbiamente essere il più tassato in Europa. L'analisi sulla tassazione del comparto degli apparecchi da intrattenimento mette in evidenza una livello di tassazione sul margine in Italia pari a circa il **71,1%** per le AWP e **61,7%** per le VLT - includendo gli incrementi del Preu fino a maggio 2019 - rispetto alla tassazione sul margine in Germania del 22%, nel Regno Unito del 25%, in Spagna del 38%.

Alla tassazione sulla raccolta di gioco va poi aggiunta la tassazione ordinaria di impresa.

**L'intero settore industriale - mi riferisco a quello legale - non può più sostenere una pressione fiscale di tale portata, che peraltro incide marcatamente su importanti comparti della filiera industriale ed ha già determinato un grave stato di sofferenza in particolare delle PMI, tanto da indurre i Sindacati confederali a richiedere l'attivazione di un tavolo di crisi al Ministero dello Sviluppo Economico.**

## **2.2. Problematica Territoriale**

Accanto ai reiterati interventi sul prelievo fiscale che mutano continuamente le condizioni di esercizio di un'attività affidata dallo Stato in concessione, si osserva sul territorio italiano la proliferazione di misure espulsive del gioco - si noti bene: del gioco di Stato, quello regolamentato - originate da norme introdotte dalla legislazione regionale e comunale con la finalità di contrastare i fenomeni patologici legati al gioco.

Sono oggi 19 le regioni e oltre 150 i comuni di grandi/medie dimensioni che hanno emanato a partire dal 2012 leggi/regolamenti per il contrasto al gioco con effetti espulsivi del gioco legale di Stato.

Infatti, con l'intento di contrastare il fenomeno della ludopatia nonché la proliferazione sul territorio di punti vendita di gioco, quasi tutte le **Regioni, Province e Comuni hanno**

**approvato leggi e regolamenti che, con diverso rigore, impongono limiti all'esercizio dell'offerta di gioco legale sui territori di rispettiva competenza**, attraverso l'introduzione di distanze dai cd. "luoghi sensibili" (istituti sanitari, scolastici, luoghi di culto, centri sportivi, etc.).

**Le leggi regionali introducono, senza alcun coordinamento tra loro ed in forza di parametri puramente soggettivi, disposizioni, per lo più ad effetto espulsivo**, in materia di: a) distanze dai c.d. "luoghi sensibili" "; b) obblighi di informazione all'interno dei punti vendita; c) obblighi di formazione del personale impiegato; d) divieti o limitazione alla comunicazione pubblicitaria di prodotto ed istituzionale; e) incentivi di diversa natura, anche fiscale, riconosciuti agli esercizi che optino per non installare apparecchi ex art. 110, comma 6, TULPS; e) limitazione del periodo di efficacia delle autorizzazioni rilasciate; f) sanzioni.

Alle normative regionali sino ad oggi promulgate sono seguiti numerosi regolamenti comunali, introducendo peraltro anche limitazioni orarie di funzionamento degli apparecchi da intrattenimento, che hanno determinato un quadro normativo e regolatorio a macchia di leopardo del Settore sul territorio nazionale in **contrasto con il principio dell'unicità del diritto** che dovrebbe garantire una applicazione unitaria della normativa in materia di gioco su tutto il territorio nazionale anche al fine di garantire il medesimo presidio statale in ogni Regione, come indicato dalla Conferenza unificata.

Misure espulsive che dunque, oltre a non essere armonizzate tra di loro e con la normativa nazionale, non sono state riconosciute efficaci per la prevenzione delle patologie da gioco dalle più recenti ricerche epidemiologiche pubbliche (Istituto Superiore di Sanità, indagine su 12.000 persone, del 2018), ed hanno determinato nei fatti l'espulsione del gioco legale di Stato e la sua sostituzione, in territori così privi di presidio e controllo, con il gioco illegale.

La domanda di gioco non patologica, quella che manifesta le caratteristiche di puro intrattenimento così come quella patologica migrano verso il canale illegale, non controllato, non regolamentato rafforzando così le criticità sociali, di sicurezza e legalità nei territori.

A parere nostro occorre invece rafforzare ancor più gli strumenti di controllo dei territori, introdurre meccanismi di maggior sicurezza del gioco, con il ricorso alla più innovativa tecnologia, e lavorare ad una efficace strategia nazionale contro le dipendenze patologiche.

## 2.3 Divieto di Pubblicità

Il D.L. «Balduzzi», la L. Stabilità 2016 ed infine il D.L. «Dignità» hanno introdotto misure sempre più restrittive del regime di pubblicità del gioco.

Nel luglio 2014 la Commissione Europea è intervenuta sul tema della pubblicità rivolgendo una Raccomandazione agli Stati membri con l'invito ad inserire nelle proprie normative in materia di gioco alcuni principi e linee guida volte a tutelare il consumatore. **L'orientamento UE si sintetizza in un approccio che prevede la regolamentazione e esclude il divieto assoluto alla comunicazione del prodotto gioco.** I divieti sono circoscritti e definiti per specifici prodotti di gioco o per determinate fasce orarie e/o programmi e tale posizione conferma la tesi secondo cui **la pubblicità è l'unico mezzo utile a distinguere l'offerta di gioco legale da quella illegale.**

**Il divieto della pubblicità per il gioco legale** contenuto all'interno del "*Decreto Dignità*" che, **a partire da** luglio 2019, proibirà qualsiasi forma di pubblicità, su qualunque mezzo, relativa a giochi con vincite di denaro, **va in una direzione opposta** e rende **l'Italia l'unico paese europeo a implementare questa misura.**

In nessun paese europeo o nordamericano è previsto un divieto assoluto, solo in alcuni casi, è prevista una regolamentazione o limitazione.

Anche in questo caso si tratta di interventi che nascono per controllare, ridurre la propensione al gioco onde contrastare il fenomeno patologico e che, invece, produrranno effetti altrettanto negativi. Il divieto genererà una forte asimmetria informativa, portando i consumatori a percepire una riduzione delle aspettative di vincita legate ai giochi sul mercato legale, provocando uno spostamento verso il mercato illegale. Senza voler considerare le evidenti ricadute in termini occupazionali.

## 3. GLI EFFETTI SUL SETTORE

**L'effetto combinato** di un continuo **aumento della pressione fiscale**, continue **modifiche alle condizioni di esercizio del sistema concessorio**, **instabilità normativa**, **leggi regionali con effetti espulsivi** sta determinando per le imprese l'impossibilità di pianificare attività e investimenti e determinerà a breve, a scadenza delle attuali concessioni, una consistente perdita degli investimenti fatti, infrangendo il principio di sostenibilità economica alla base del modello concessorio. Già oggi, a partire dai medio-piccoli operatori si stanno avviando ristrutturazioni aziendali con conseguente perdita di occupazione e abbiamo evidenza di una migrazione di numerosi piccoli operatori verso il gioco illegale.

Inoltre, gli effetti negativi sul gettito fiscale per l'Erario, sulla sicurezza dei giochi immessi sul mercato, sulla tutela del cittadino-giocatore, sui livelli occupazionali non sono da considerare solo un'ipotesi ma un rischio effettivo.

Inoltre, la difficoltà di definire un quadro organico chiaro, omogeneo allontana nuovi investimenti.

#### **4. LE DISPOSIZIONI DEL DL 4/2019**

Le misure inserite nel provvedimento contengono ancora una volta iniziative oppressive per il settore del gioco, con l'intento unico di recuperare maggior gettito.

**Il reiterato incremento del Preu rischia di indebolire la filiera del gioco lecito, non tiene conto che il settore degli apparecchi da intrattenimento è un mercato in contrazione per effetto delle riduzioni e razionalizzazione della rete distributiva previste dalla legge di bilancio 2016, nonché degli effetti espulsivi delle leggi regionali sopra richiamati.**

Infine, qualche considerazione sulle disposizioni contenute nei commi 6 e 7 diretti al contrasto del gioco illegale attraverso inasprimento sia della sanzione penale sia l'irrogazione di una multa, nonché l'attuazione di un piano di controllo e contrasto all'attività illegale. **Pur approvando e sostenendo tali misure, riteniamo che non possano avere efficacia deterrente nel breve periodo, la stessa relazione tecnica del Senato riferisce che “il recupero di gettito stimato presenta un tasso di aleatorietà elevato” e che “dovrebbe indurre a non contabilizzare ex ante tali somme (35 milioni di euro e 30 milioni di euro a decorrere dal 2019) a copertura di oneri”.**

#### **5. LE PROPOSTE**

Certamente, signor Presidente e Onorevoli Deputati, è assolutamente urgente come questa Federazione ha più volte ribadito alle Istituzioni e al Governo, varare rapidamente una **Riforma del Settore sostenibile, organica, armonica ed equilibrata, per i Cittadini-Giocatori, per lo Stato, per i Territori, per i Lavoratori e per l'Industria** alla quale è stato affidato in questi anni attraverso il sistema concessorio statale, il ruolo importantissimo di presidio e tutela della legalità.

E' necessario rendere stabile il quadro normativo e fiscale entro il quale l'Industria possa definire i propri investimenti e le proprie azioni di sviluppo, nell'ambito quindi di una cornice di **regole di riferimento chiare, determinate e certe.**



Il modello di regolamentazione del settore, che è stato quasi un unicum in questi anni nel panorama internazionale, capace di richiamare investimenti stranieri, immettere nuovi capitali, generare innovazione e far leva sui principi della libera concorrenza di mercato tra operatori, sta ripiegando su se stesso e diversi operatori internazionali stanno rivalutando la permanenza nel nostro Paese.

**Riforma economicamente sostenibile** per le aziende e per lo Stato significa sicuramente poter avere una stabilizzazione del quadro fiscale che consenta alle aziende di pianificare gli investimenti in innovazione per aumentare la sicurezza degli apparecchi (tessera sanitaria ed AWP da remoto) attraverso un unico intervento in un orizzonte temporale di 3 anni, considerando anche l'approssimarsi della fine delle concessioni (marzo 2022).

**Riforma organica, armonica, equilibrata e socialmente sostenibile** significa risolvere la questione territoriale, anche ripartendo dai contenuti dell'intesa siglata nella Conferenza Stato – Regioni il 7 settembre 2017 che accanto alla valenza politica costituisce un vero e proprio impegno vincolante finalizzato, nell'ottica della applicazione del principio della corretta e leale collaborazione tra le Istituzioni Pubbliche, ad armonizzare le disposizioni normative statali e regionali con l'obiettivo comune di provvedere, nel rispetto del necessario bilanciamento tra di essi, a garantire l'efficace tutela della pubblica sicurezza da parte dello Stato e della salute dei cittadini da parte delle Regioni, delle Province Autonome e degli Enti Locali senza che la tutela dell'uno prevalga o indebolisca irragionevolmente e sproporzionatamente l'altro.

Occorre, dunque, definire un **Patto tra Stato e Regioni** per sterilizzare gli effetti delle Leggi regionali, fino all'espletamento delle nuove gare e con il pieno **coinvolgimento delle Regioni** nella **definizione e individuazione dell'offerta di gioco sul territorio di competenza**, con una maggior attenzione dunque anche alle problematiche sociali territoriali.

Proseguendo con politiche evidentemente non favorevoli ad un equilibrato gioco legale la perdita dello Stato può essere particolarmente pesante e non solo da un punto di vista del gettito erariale (per scelta degli stessi operatori di non investire in nuove concessioni in assenza di un quadro regolatorio chiaro che consenta all'imprenditore di programmare un "sano" investimento e gestire in modo altrettanto "sano" il rischio di fare impresa) ma per gli effetti sociali legati ad una recrudescenza dell'illegalità, **perdita di controllo nei territori e perdita di occupazione**. Effetti le cui dimensioni reali in questo momento ci sembra che sfuggano alle riflessioni politiche e istituzionali.