

Audizione del 4.11.2019 dinanzi alla VI Commissione Finanze della Camera dei Deputati

Presentazione. I concessionari aderenti ad ACADI rappresentano oltre il 70% del sistema di controllo del gioco regolamentato in Italia, generando e versando oltre 7 dei circa 10 miliardi di euro all'anno di gettito erariale, riviniente dalla spesa degli utenti con il gioco pubblico pari a circa 18,5 miliardi di euro all'anno. Il sistema concessorio, strumento di esercizio della riserva di legge allo Stato finalizzata al controllo dell'offerta ed al perseguimento di obiettivi di interessi pubblici, garantisce: (a) il rispetto della legalità e delle regole del gioco pubblico; (b) il contrasto alla criminalità organizzata con presidio del territorio e del comparto; (c) la tutela dei consumatori, con offerta di prodotti controllati, regolati e misurati; (d) l'attuazione di interventi diretti ed immediati per la prevenzione del disturbo di gioco d'azzardo; (e) lo sviluppo economico sia in termini di impresa (la filiera distributiva è da anni strutturata in circa 100.000 aziende) sia in termini di occupazione, per le molte decine di migliaia di posti di lavoro come indicato nelle tabelle allegate; (f) l'emersione di gettito erariale altrimenti sommerso; (g) di finanziare importanti misure di politica economica.

Tema della tassazione. Si è già avuto modo di rappresentare che numerosi e ripetuti sono gli aumenti di tassazione imposti al comparto del gioco pubblico che si sono susseguiti nel tempo, dal rilascio delle concessioni, con impatto diretto sul comparto, posto che gli aumenti sono concepiti in misura diversa da meri aumenti di tariffe. Solo l'ultimo aumento dei ben tre già imposti con tre provvedimenti degli ultimi quindici mesi ammonta a circa un miliardo e cinquecento milioni di Euro, che rappresenta circa il 27% dei ricavi della filiera della verticale distributiva su rete fisica degli apparecchi. Il livello di pressione fiscale attuale sul margine lordo ha raggiunto per le AWP il 68,9% e per le VLT il 51,9% e, in ragione della legislazione vigente, è destinato ad arrivare già nel 2020 rispettivamente al 70,5% ed al 55%. Il Rapporto dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio "*Focus tematico n. 6 - La fiscalità nel settore dei giochi*" del maggio 2018 denuncia 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.*". Tale scenario è formulato addirittura prima non solo dei richiamati tre aumenti del prelievo sulla tipologia di apparecchi AWP, dei due su quella VLT e di quello sulle scommesse e sui giochi online (imposti prima con il Decreto Dignità di agosto, poi con la Legge di stabilità 2019 di dicembre ed ancora con il Decreto Quota Cento e Reddito di Cittadinanza) ma anche di quello che la Legge di Bilancio in fase di discussione parlamentare allo stato ulteriormente prevede. I meri aumenti di tassazione non rendono strutturale il gettito e modificano radicalmente le condizioni di esercizio delle concessioni, pregiudicando il loro equilibrio nonché la sostenibilità degli investimenti imposti dalle stesse concessioni e già effettuati. Gli aumenti di tassazione previsti nel documento in commento si aggiungono a quanto sopra ed in relazione al medesimo l'Associazione ha avuto modo di precisare la propria posizione nella lettera aperta al Governo in allegato. Medesime preoccupazioni destano gli altri aumenti previsti nel documento in commento (aumento del costo della proroga scommesse di cui all'articolo 24, gli aumenti per l'iscrizione al Registro unico del gioco pubblico).

Tema del Territorio. Lo scenario rappresentato dall'Ufficio Parlamentare di Bilancio prescinde, inoltre, anche dalle conseguenze delle misure imposte da Regioni e Comuni che, vietando la distribuzione del gioco pubblico dalla sostanziale totalità del territorio, determinano la marginalizzazione, se non l'effetto espulsivo, dell'offerta legale. Si tratta di misure che, oltre a non essere armonizzate tra di loro e con la normativa nazionale, oltre a non essere riconosciute come efficaci per la prevenzione dalle più recenti ricerche epidemiologiche pubbliche (Istituto Superiore di Sanità, CNR altri studi scientifici, da ultimo EURISPES), determinano - per errori tecnici palesi - il venir meno dell'offerta pubblica su intere aree di territorio del relativo gettito erariale, oltre che di numerosi posti di lavoro. Vi sono già, negli ultimi mesi, segnali degli effetti di riduzione della raccolta di gioco con apparecchi da intrattenimento (base imponibile del prelievo), per sversamenti della domanda nell'offerta illegale. La capacità di controllo istituzionale sull'offerta di gioco sarà ancor più difficile da mantenere nei prossimi mesi, quando importanti riduzioni della rete distributiva in concessione saranno provocate dalle misure espulsive regionali in vigore in Emilia-Romagna, Puglia, Toscana, aggiungendosi a quelle già in essere in Piemonte che peraltro ha posto

le condizioni per espellere anche dalle sale specializzate il gioco pubblico con gli apparecchi a partire dal mese di maggio 2019, con effetti immediati sulla ripresa delle attività illegali.

Tema dell'illegalità. Si deve quindi evidenziare che gli aumenti di tassazione già rilevati dall'UPB e quelli plurimi recenti, da un lato, e l'espulsione del gioco pubblico da intere aree regionali, dall'altro, oltre ad indebolire il controllo pubblico del gioco fino ad eliminarlo da intere aree, oltre a non rappresentare un'autentica misura di tutela per l'utente, rappresentano un rischio concreto di espansione dell'offerta illegale (studio EURISPES, maggio 2019).

Tema della tenuta dei nuovi investimenti. In questo contesto di incertezza, peraltro, si devono registrare altresì richieste, da parte dello Stato al comparto, di nuovi ed immediati investimenti per decine di milioni di Euro per l'introduzione imposta di nuovi modelli di apparecchi (AWPR) e di nuove misure tecnologiche (come la tessera sanitaria), il tutto in prossimità della scadenza delle concessioni, con indefinitezza dei tempi per la copertura degli investimenti e delle condizioni di mercato che si impongono per programmare le coperture dei fabbisogni necessari all'implementazione di questi strumenti di controllo telematico pubblico dell'offerta. Questa evoluzione tecnologica, centrale nella tutela dei giocatori e nella stabilità del sistema di controllo pubblico, avverrà con lentezza in assenza della possibilità, per le imprese di settore, di un quadro chiaro di rientro degli investimenti richiesti.

Tema delle gare bingo e scommesse. Prima dell'emanazione del provvedimento in commento si è avuto modo di rappresentare che risultassero anche avviate le attività di finalizzazione delle gare dei punti scommesse e delle concessioni bingo (pure fondamentali per finalmente uscire dal regime di incertezza delle proroghe ripetute che si susseguono dal 2016). Il tutto senza che sia risolta la "Questione Territoriale", non essendosi le Regioni adeguate alla Intesa raggiunta in Conferenza Unificata nel 2017 nonostante il precetto della legge di stabilità 2018 e non risultando quindi rimossi gli errori tecnici delle norme locali che impediscono di fatto di mettere a terra i punti eventualmente assegnati a seguito dello svolgimento delle gare. Ciò risulterebbe altresì dai pareri interlocutori nn. 1057/2019 e 1068/2019 con i quali il Consiglio di Stato ha chiesto al MEF come intenda gestire il tema della formulazione delle gare alla luce del proibizionismo inflitto dalla normativa territoriale e della mancata attuazione dell'Intesa Stato/Regioni del 2017, atteso il non adeguamento da parte delle Regioni e delle Province Autonome pure previsto nella Legge di stabilità per il 2018. Ora la proroga delle convenzioni in parola ne rappresenta la prova.

Tema del riordino per la stabilità del sistema del sistema concessorio, per l'effettiva tutela dei consumatori, del gettito erariale, nonché per il presidio di legalità e per la tutela delle imprese e delle migliaia di lavoratori del comparto. I concessionari aderenti ad ACADI sono convinti che il sistema concessorio garantisca l'adeguato presidio del settore del gioco con vincite in denaro tramite le reti in concessione e che con un adeguato riordino del settore si possa continuare a contrastare l'illegalità, nonché a garantire la tutela dei consumatori ed una concreta possibilità di prevenzione delle dipendenze dal disturbo da gioco d'azzardo, direttamente nelle reti di vendita legali. I concessionari dello Stato gestiscono l'economia del gioco legale con imprese sane ed oggi al servizio dello Stato e hanno creato le condizioni per molte decine di migliaia di redditi di lavoro. Si ritiene, quindi, essenziale riattivare l'interlocuzione qualificata per condividere il bagaglio esperienziale su temi centrali, dai risvolti sociali, sanitari, di ordine pubblico, di tutela di gettito, delle imprese e del lavoro, anche per questo di natura estremamente tecnica. Altrimenti, così continuando, senza un adeguato presidio del settore del gioco in denaro tramite le reti in concessione, il Paese sarà costretto ad una nuova stagione di illegalità, di assenza di tutela dei consumatori e di mancanza di una concreta possibilità di prevenzione delle dipendenze direttamente nelle reti di vendita legali. Il tutto senza agire in concreto sulla rilevante problematica del gioco compulsivo, da un lato, nonché distruggendo economia legale con la chiusura di imprese sane oggi al servizio dello Stato e con la perdita di molte decine di migliaia di posti di lavoro, dall'altro, facendo poi venir meno entrate erariali statali, sino ad oggi dichiarate strutturali, dalle quale derivano importanti risorse anche per i trasferimenti alle Regioni, quali i fondi sanitari e quelli specifici per la prevenzione ed il contrasto al gioco patologico.



*Associazione dei Concessionari di Giochi Pubblici
indipendente, senza scopo di lucro, fondata nel 2006
cui aderiscono e partecipano*

Admiral Gaming Network S.r.l.

Cirsa Italia S.p.A.

Gamenet S.p.A.

HBG Connex S.p.A.

Lottomatica Videolot Rete S.p.A.

NTS Network S.p.A.

Snaitech S.p.A.

ACADI - Associazione Concessionari di Giochi Pubblici, è un'associazione di categoria senza scopo di lucro, apartitica, indipendente, fondata nel 2006 e operante nell'ambito delle attività di gestione del gioco pubblico, oggi in Confcommercio – Imprese per l'Italia.

L'Associazione non ha natura commerciale e persegue i suoi scopi mantenendo la propria autonomia attraverso le quote associative annuali ed i contributi versati da ciascun associato.

Ad ACADI partecipano attualmente Admiral Gaming Network S.r.l., Cirsa Italia S.p.A., Gamenet S.p.A., HBG Connex S.p.A., Lottomatica Videolot Rete S.p.A., NTS Network S.p.A. e Snaitech S.p.A., che insieme generano oltre 7 dei circa 10 miliardi di euro all'anno di imposte sul gioco pubblico derivanti da una spesa annuale degli utenti pari a circa 18,5 miliardi di euro.

I gruppi industriali che aderiscono e partecipano ad ACADI sono titolari di convenzioni di concessioni sottoscritte con lo Stato per la distribuzione regolata dei seguenti segmenti di gioco legale (l'ordine espositivo è legato alla diffusione tra gli Associati): (i) Apparecchi da divertimento e intrattenimento (ossia AWP e VLT); (ii) Scommesse; (iii) Gioco a distanza (On Line); (iv) Bingo; (v) Lotto; (vi) Lotterie: Gratta&Vinci.

L'Associazione ha per scopo la rappresentanza, la tutela e l'assistenza degli interessi complessivi dei soggetti aderenti che svolgono attività di realizzazione e conduzione operativa della rete per la gestione telematica del gioco lecito mediante apparecchi da divertimento e intrattenimento, sulla base delle autorizzazioni, concessioni e licenze previste dalle norme giuridiche vigenti in materia.

In particolare gli obiettivi statuari che l'Associazione si propone sono i seguenti:

a) favorire e promuovere il progresso del settore dei giochi pubblici anche nell'interesse generale del sistema economico-produttivo nazionale;

b) migliorare le condizioni operative delle imprese rappresentate mediante interventi di carattere normativo, legislativo ed economico;

c) promuovere occasioni di confronto e approfondimento tra le Istituzioni e le Autorità competenti e gli operatori dell'intero settore dei giochi pubblici – ivi incluso il settore degli apparecchi da divertimento e intrattenimento nelle forme consentite e regolate dalla legge, per contribuire alla individuazione di adeguate proposte normative per lo sviluppo del medesimo, nel rispetto delle diverse componenti;

d) rappresentare gli interessi degli Associati nei rapporti con gli interlocutori esterni, pubblici e privati, nazionali ed internazionali, anche avviando iniziative di collaborazione che consentano di perseguire, in comune, finalità di progresso e sviluppo del settore in cui operano gli Associati;

e) promuovere e costituire tavoli tecnici e/o di studio nonché seminari ed incontri su temi di interesse comune degli Associati;

f) promuovere la collaborazione nell'ambito della filiera di ciascuna tipologia di gioco pubblico e dell'intero comparto industriale a tutela degli interessi costituzionali di riferimento.

Conformemente allo spirito che ne ha favorito la costituzione, ACADI si è affermata quale interlocutore diretto dell'ente regolatore italiano (ADM) e delle istituzioni nonché di altri organi istituzionali, nazionali ed internazionali, di realtà associative rappresentative del settore. Promuove iniziative inerenti al comparto giochi, con specifico riferimento a interventi di carattere normativo, tecnico e di comunicazione.

Attraverso la trasparenza e la responsabilità dei Concessionari associati, ACADI sostiene ogni iniziativa o strumento che possa assicurare la legalità e la responsabilità nei confronti sia dello Stato che del giocatore, e degli altri operatori economici del settore vigilando sull'applicazione delle norme e denunciando le inosservanze. L'Associazione è, inoltre attiva nel contrasto alla dipendenza da gioco d'azzardo patologico per un gioco sano e responsabile.

*Cosa rappresenta ACADI
nel comparto del gioco pubblico in Italia?*

*Quale è il contributo degli associati
che partecipano e aderiscono ad ACADI?*

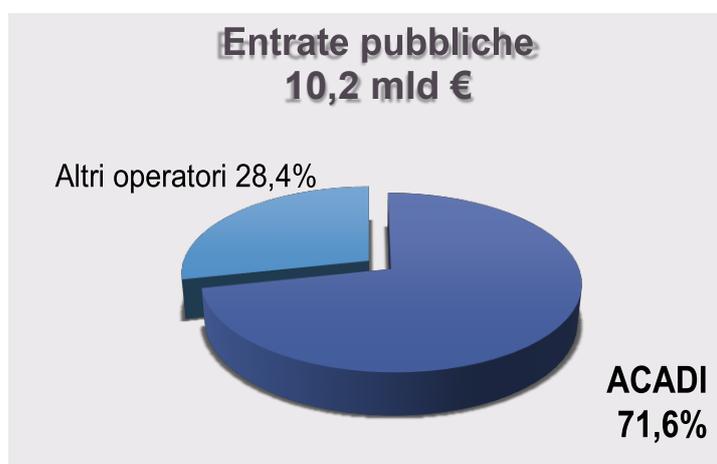
I macro indicatori di sintesi

- TAB. A. Contributo erariale diretto del gioco pubblico
- TAB. B. Convenzioni di concessione - per la distribuzione del gioco pubblico
- TAB. C. Imprese territoriali appartenenti alla filiera - Le imprese di gestione
- TAB. D. Imprese territoriali appartenenti alla filiera - Gli esercenti punti vendita
- TAB. E. Occupazione - I Concessionari
- TAB. F. Occupazione – La filiera - Le imprese territoriali della filiera di gestione
- TAB. G. Occupazione – La filiera - Gli esercenti punti vendita
- TAB. H. La spesa totale del giocatore (GGR) relativa a tutti i giochi pubblici
- TAB. I. La spesa totale del giocatore (GGR) relativa agli apparecchi (ADI)
- TAB. L. La spesa totale del giocatore (GGR) relativa alle scommesse

Contatti: Info@acadi.it

Fonti: I dati delle tabelle allegate sono riferiti a studi operati da MAG Consulenti Associati

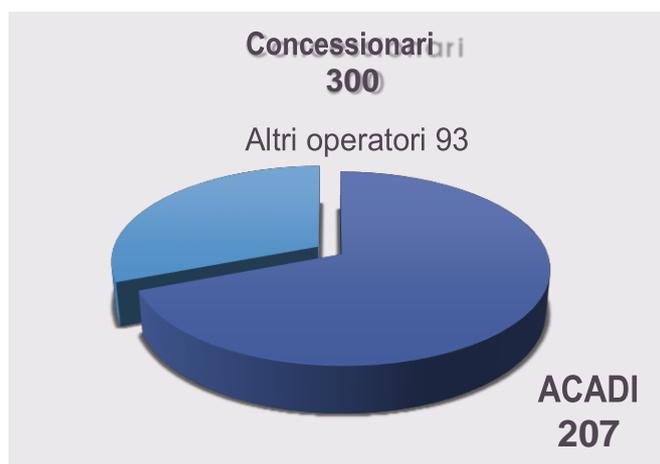
TAB. A. Contributo erariale diretto del gioco pubblico



Si tratta del 71,6% di circa diecimiliardie duecentomilioni di Euro

La scheda mette in evidenza il contributo degli Associati, e delle loro filiere, che aderiscono e partecipano ad ACADI alle entrate dello Stato in termini di imposte sul gioco pubblico distribuito sul territorio italiano. Da tale dato, si badi annuale, sono esclusi i contributi in termini di imposte dirette e imposte indirette sulle società, sui redditi di lavoro dipendente e lavoro autonomo sviluppate direttamente dall'intero comparto.

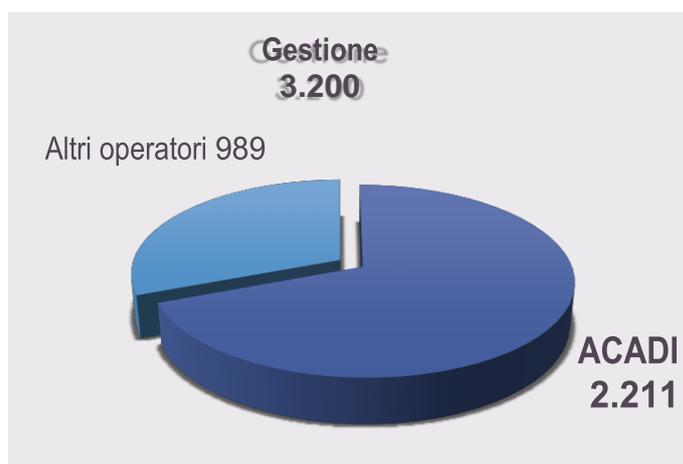
TAB. B. Convenzioni di concessione per la distribuzione del gioco pubblico



Si tratta di 207 convenzioni di concessione su 300 sottoscritte dallo Stato

La scheda mette in evidenza il numero delle convenzioni di concessione per la distribuzione del gioco pubblico sottoscritte dallo Stato con gli Associati che aderiscono e partecipano ad ACADI, a seguito delle selezioni e dei versamenti preventivi dei diritti per l'esercizio delle attività imposti dalla legge.

TAB. C. Imprese territoriali appartenenti alla filiera
Le imprese di gestione



Si tratta di 2.211 imprese di gestione su 3.200

La scheda mette in evidenza il numero delle imprese territoriali che per conto dei Concessionari si occupano della gestione del gioco pubblico sul territorio assicurando ad esempio installazione presso la rete dei punti vendita e la manutenzione di apparecchi a norma ed omologati, nonché della raccolta del denaro che raccolto con le giocate e che residua dalla erogazione delle vincite per il pagamento della filiera e per il riversamento ai Concessionari per i versamenti delle imposte sul gioco. Le imprese che fanno parte delle filiere degli Associati che aderiscono e partecipano ad ACADI sono dunque 2.211 su un totale del comparto di 3.200.

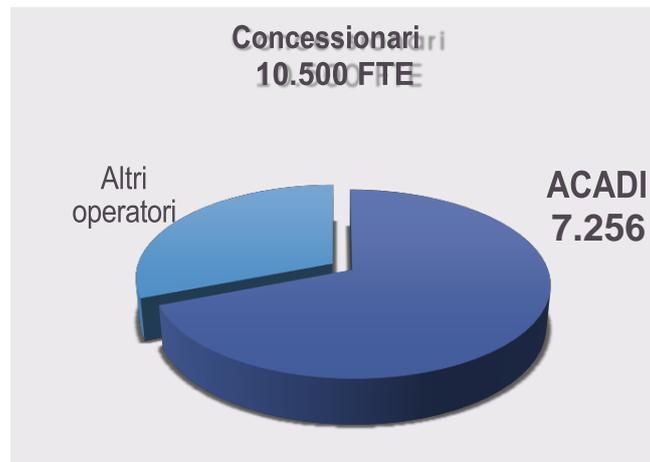
TAB. D. Imprese territoriali appartenenti alla filiera
Gli esercenti punti vendita



Si tratta di 53.898 punti vendita su 78.000

La scheda mette in evidenza il numero delle imprese territoriali che in qualità di esercenti punti vendita per conto dei Concessionari mettono a disposizione i propri locali pubblici o aperti al pubblico per la distribuzione agli utenti del gioco pubblico secondo modalità e termini imposti dalla legge.

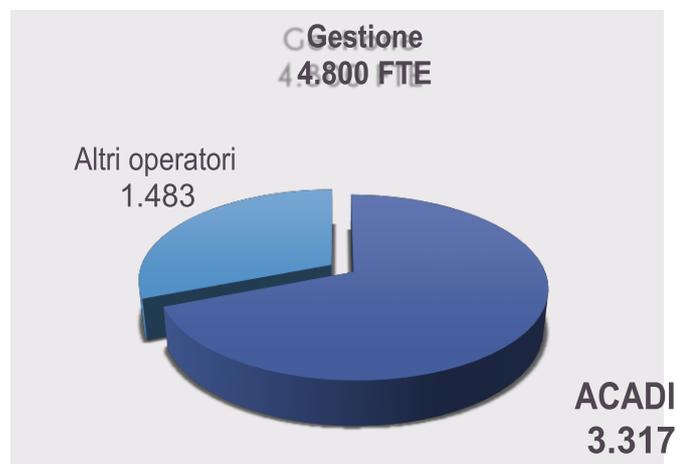
TAB. E. Occupazione - I Concessionari



Si tratta di 7.256 occupati su 10.500

La scheda mette in evidenza il numero degli occupati FTE da parte dei Concessionari. In particolare, il numero degli occupati dei Concessionari Associati che aderiscono e partecipano ad ACADI è pari a 7.256 su un totale riferibile ai concessionari dell'intero comparto di 10.500.

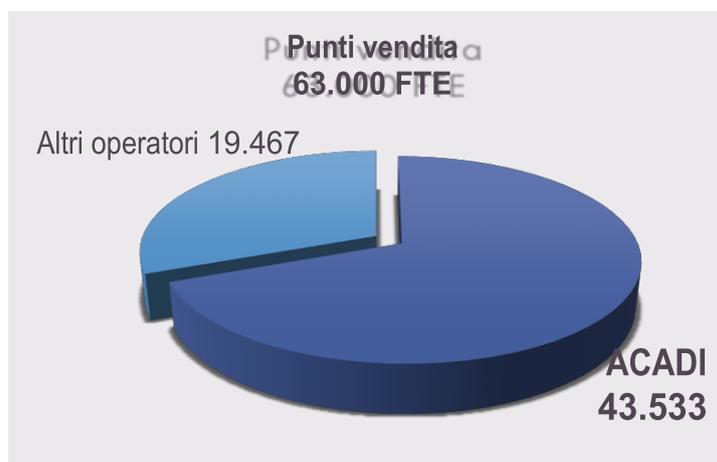
TAB. F. Occupazione – La filiera Le imprese territoriali della filiera di gestione



Si tratta di 3.317 occupati su 4.800

La scheda mette in evidenza il numero degli occupati FTE delle imprese territoriali che per conto dei Concessionari si occupano della gestione del gioco pubblico sul territorio. In particolare, il numero degli occupati delle imprese del di gestione del territorio che fanno parte delle filiere dei Concessionari Associati che aderiscono e partecipano ad ACADI è pari a 3.317 su un totale riferibile alle filiere dei concessionari dell'intero comparto di 4.800.

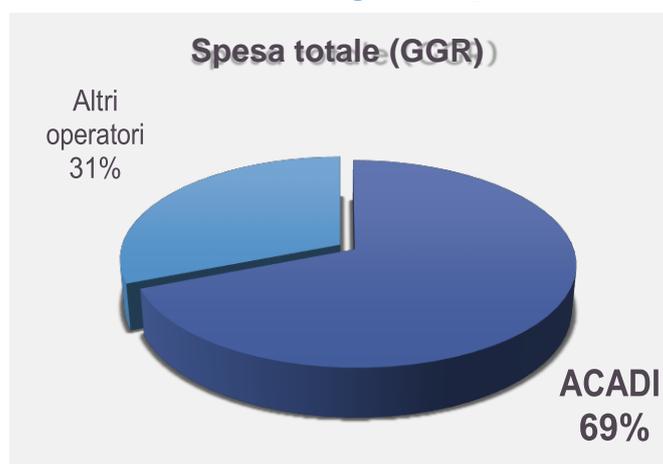
***TAB. G. Occupazione – La filiera
Gli esercenti punti vendita***



Si tratta di 43.533 occupati su 63.000

La scheda mette in evidenza il numero degli occupati FTE delle imprese territoriali che per conto dei Concessionari mettono a disposizione i propri locali pubblici o aperti al pubblico per la distribuzione agli utenti del gioco pubblico secondo modalità e termini imposti dalla legge. In particolare, il numero degli occupati delle imprese degli esercenti punti vendita che fanno parte delle filiere dei Concessionari Associati che aderiscono e partecipano ad ACADI è pari a 43.533 su un totale riferibile alle filiere dei concessionari dell'intero comparto di 63.000.

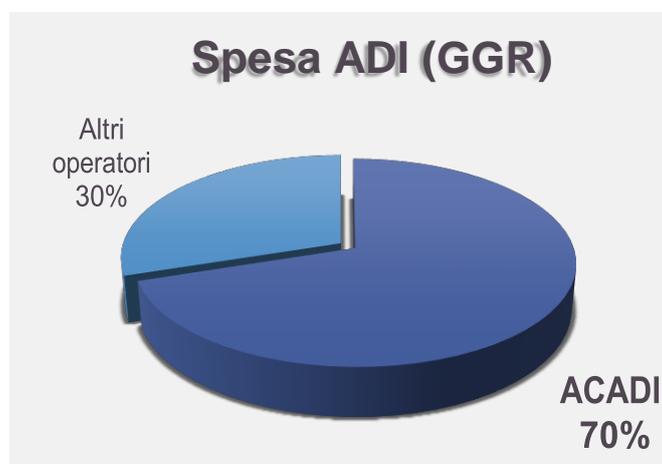
***TAB. H. La spesa totale del giocatore (GGR)
relativa a tutti i giochi pubblici***



Si tratta del 69% della spesa totale del giocatore in tutti giochi pubblici

La scheda mette in evidenza in termini percentuali a quanto ammonti la parte di spesa del giocatore riferita alle attività concessorie di distribuzione di tutti i giochi pubblici assicurate dagli Associati che aderiscono e partecipano ad ACADI, pari al 69%, rispetto a quella invece riferita alle attività concessorie assicurate dall'intero comparto.

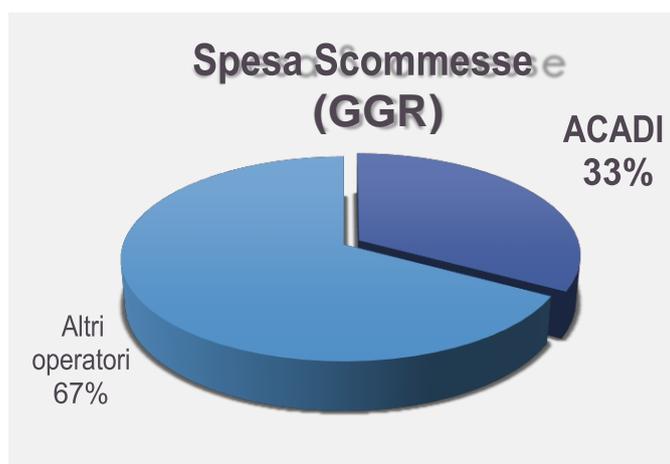
***TAB. I. La spesa totale del giocatore (GGR)
relativa agli apparecchi (ADI)***



Si tratta del 70% della spesa totale del giocatore in apparecchi (ADI)

La scheda mette in evidenza in termini percentuali a quanto ammonta la parte di spesa del giocatore riferita alle attività concessorie di distribuzione del gioco pubblico attraverso gli apparecchi (ADI) assicurate dagli Associati che aderiscono e partecipano ad ACADI, pari al 70%, rispetto a quella invece riferita alle attività concessorie assicurate dall'intero comparto.

***TAB. L. La spesa totale del giocatore (GGR)
relativa alle scommesse***



Si tratta del 33% della spesa totale del giocatore in scommesse

La scheda mette in evidenza in termini percentuali a quanto ammonta la parte di spesa del giocatore riferita alle attività concessorie di distribuzione del gioco pubblico attraverso le scommesse assicurate dagli Associati che aderiscono e partecipano ad ACADI, pari al 33%, rispetto a quella invece riferita alle attività concessorie assicurate dall'intero comparto.

ALIQUOTE DEL PRELIEVO ERARIALE UNICO (PREU) DAL 2004 AL 2023

| PREU AWP sulle somme giocate | Canone | Periodo di riferimento |
|---|---------------|--|
| 13,50% | 0,30% | 2004/2005/2006 |
| 12% | 0,80% | 2007/2008 |
| A scaglioni dal 12,60% al 8% a seconda della raccolta | 0,80% | 2009/2010/2011 |
| 11,80% | 0,80% | 2012 |
| 12,70% | 0,80% | 2013/2014 |
| 13% | 0,80% | 2015 |
| 17,50% | 0,80% | 2016 |
| 17,50% | 0,80% | Dal 1° gennaio al 23 aprile 2017 |
| 19% | 0,80% | Dal 24 aprile 2017 al 31 agosto 2018 |
| 19,25% | 0,80% | Dal 1° settembre 2018 |
| 20,60% | 0,80% | Dal 1° gennaio 2019 al 28 gennaio 2019 |
| 21,25% | 0,80% | Dal 29 gennaio 2019 al 30 aprile 2019 |
| 21,60% | 0,80% | Dal 1° maggio 2019 |
| 21,68% | 0,80% | Dal 1° gennaio 2020 |
| 21,75% | 0,80% | Dal 1° gennaio 2021 |
| 21,60% | 0,80% | Dal 1° gennaio 2023 |

| PREU VLT sulle somme giocate | Canone | Periodo di riferimento |
|-------------------------------------|---------------|---------------------------------------|
| 2% | 0,80% | 2010/2011 |
| 4% | 0,80% | 2012 |
| 4,50% | 0,80% | 2013 |
| 5% | 0,80% | 2014/2015 |
| 5,50% | 0,80% | 2016 |
| 5,50% | 0,80% | Dal 1° gennaio al 23 aprile 2017 |
| 6% | 0,80% | Dal 24 aprile 2017 al 31 agosto 2018 |
| 6,25% | 0,80% | Dal 1° settembre 2018 |
| 7,50% | 0,80% | Dal 1° gennaio 2019 al 30 aprile 2019 |
| 7,90% | 0,80% | Dal 1° maggio 2019 |
| 7,93% | 0,80% | Dal 1° gennaio 2020 |
| 8% | 0,80% | Dal 1° gennaio 2021 |
| 7,85% | 0,80% | Dal 1° gennaio 2023 |

La fiscalità nel settore dei giochi

1. Introduzione e sintesi¹

Negli ultimi anni il mercato dei giochi in Italia ha mostrato una crescita significativa del suo giro d'affari. Dal 2000 al 2016 la raccolta complessiva, che definisce l'ampiezza del mercato, è aumentata di cinque volte, passando, in termini reali, da 19 a circa 96 miliardi di euro (nel 2017, sulla base di stime recenti, la raccolta avrebbe superato i 102 miliardi). La spesa effettiva dei giocatori, che corrisponde alla differenza tra la raccolta e le vincite pagate (ossia la perdita reale), si ripartisce tra il fatturato destinato agli operatori del settore e il gettito destinato all'erario. Nel 2016 le vincite hanno superato i 77 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'80 per cento. Il restante 20 per cento della raccolta, pari a una spesa dei giocatori di oltre 19 miliardi, si ripartisce tra le entrate erariali, circa 10 miliardi, e il fatturato del

settore, oltre 9 miliardi (pari rispettivamente al 10,5 e all'8,5 per cento della raccolta).

L'industria del gioco sembra essere una delle prime in Italia. Complessivamente le imprese del settore sono circa 6.600 con ben oltre 100.000 occupati, di cui il 20 per cento della filiera diretta e l'80 per cento della filiera indiretta (punti vendita, tabaccherie, bar, autogrill, edicole). Di conseguenza anche il giro d'affari dell'indotto del settore (costruttori di giochi e componenti elettronici, commercio dei macchinari, noleggiatori e gestori di attrezzature, ricevitorie, sale bingo, *gaming hall*) è quasi raddoppiato dal 2006 al 2011. La Sisal e la Lottomatica hanno investito diversi miliardi in pubblicità.

Le attività di organizzazione ed esercizio dei giochi e delle scommesse sono qualificate come attività economiche per la prestazione di servizi e sono riservate, per legge, allo Stato (D.Lgs. 14 aprile 1948 n. 496, art. 1) e affidate al Ministero della Economia e delle finanze, che a sua volta opera per mezzo della Agenzia delle Dogane e dei Monopoli (nella quale è confluita l'Amministrazione Autonoma dei

¹ Il presente Focus si avvale dei risultati dell'analisi più dettagliata svolta per l'UPB da Alessandro Pandimiglio e Marco Spallone "La recente evoluzione del mercato dei giochi in Italia".

Monopoli di Stato, AAMS). La gestione dei giochi e delle scommesse viene quindi effettuata direttamente o, a seguito di apposita concessione, per mezzo di persone fisiche o giuridiche che diano adeguata garanzia di idoneità². Il monopolio riservato allo Stato trova fondamento in diverse ragioni tra le quali la tutela dell'ordine pubblico e sociale e quella dei giocatori³, aspetti che sebbene estremamente rilevanti non vengono affrontati in questo Focus, che si limita a esaminare la regolamentazione del settore e le caratteristiche del prelievo a esso associato.

Considerata la sua rilevanza economica, il settore costituisce una fonte importante e stabile di gettito per l'Italia, garantita da una domanda elevata anche nei momenti di crisi. 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. Nello stesso periodo l'Italia ha registrato un livello di tassazione superiore a quello degli altri principali paesi europei,

² In Italia emerge un livello di regolamentazione stringente (come in Germania e in Francia) con livelli di incidenza fiscale mediamente superiori a quelli degli altri principali paesi europei. Il gioco autorizzato, anche se considerato come attività economica, rimane concettualmente assimilato al fumo e all'uso di bevande alcoliche.

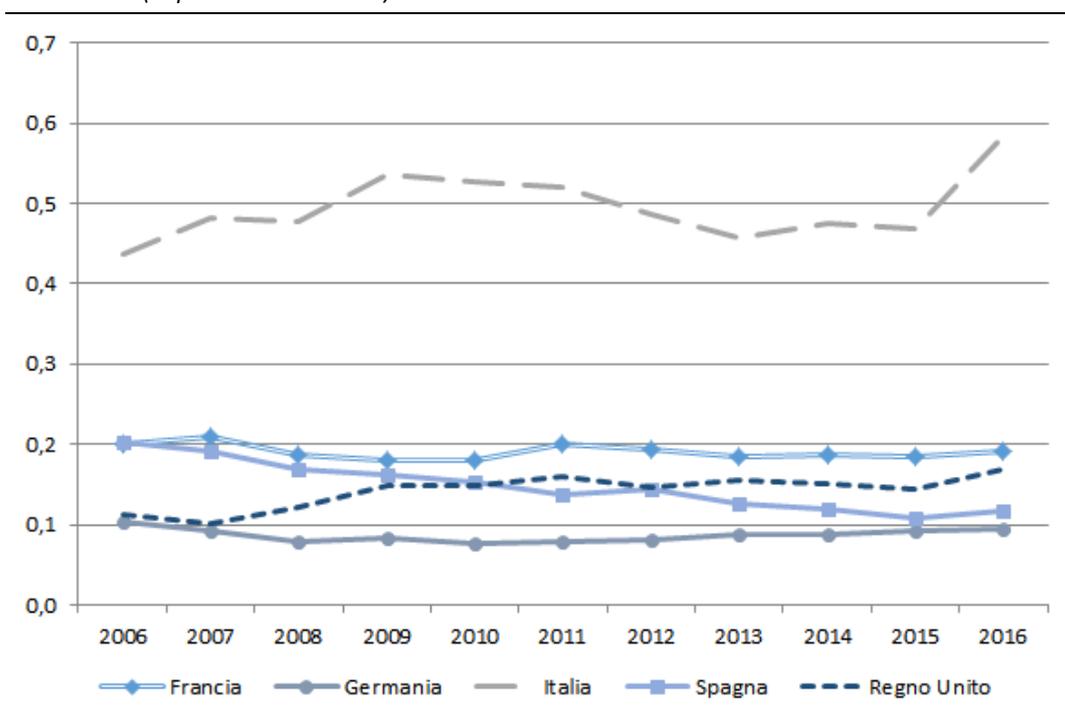
³ Rispetto alla tutela dell'ordine pubblico e sociale è necessario garantire che il gioco, le lotterie e le scommesse siano veicolate in canali legalizzati e controllati, al fine di contenere, per quanto possibile, l'infiltrazione della criminalità legalizzata o l'esercizio delle stesse attività per finalità fraudolente. Per quanto riguarda la tutela dei giocatori vi è la necessità di apprestare idonee misure di tutela a garanzia della loro salute e del loro risparmio e patrimonio. Vi è una forte attenzione del legislatore italiano in relazione alla "ludopatia" e al cosiddetto gioco problematico.

collocandosi ben al di sopra di Francia, Germania, Spagna e Regno Unito (fig. 1): oltre il doppio di Francia e Regno Unito, il triplo delle Germania e quasi quattro volte il gettito della Spagna.

Mentre non sono disponibili dati di confronto per la raccolta, con riferimento alla spesa effettiva dei giocatori in rapporto al PIL, nel 2015 l'Italia si colloca al primo posto (0,8 per cento), dopo il Regno Unito (0,7 per cento), la Spagna (0,5 per cento), la Francia (0,4 per cento) e la Germania (0,3 per cento). L'Italia è superata dal Regno Unito solo in termini di spesa effettiva pro capite (rispettivamente circa 355 e 362 euro annui, per la popolazione adulta).

I giochi più tradizionali, associati alle lotterie e alle scommesse effettuate su rete fisica, negli ultimi anni hanno fatto registrare una certa stabilità nei volumi delle giocate e nella spesa dei giocatori. Per il comparto scommesse è stato riformato il regime di prelievo modificando la base imponibile dalla raccolta al margine lordo. Questo potrebbe portare i concessionari ad aumentare il *payout* del gioco e quindi a innescare un incremento del volume delle giocate con un corrispondente aumento del gettito. Ulteriori incrementi potrebbero derivare dalla sanatoria che ha recentemente portato all'emersione dei cosiddetti centri di trasmissione dati (CTD).

Fig. 1 – Le entrate tributarie dal gioco d’azzardo nei principali paesi europei
(in percentuale del PIL)



Fonte: elaborazioni su dati OCSE.

Negli ultimi anni, il gettito è stato sostenuto anche dai continui aumenti del prelievo applicato ai giochi di nuova generazione (le *New Slot* e le *Videolottery*). I giochi *online* e quelli associati agli apparecchi da intrattenimento sono quelli che hanno fatto registrare una più rapida evoluzione, ma sono anche quelli che espongono i giocatori a maggiori rischi di dipendenza.

Con l’obiettivo di intervenire e cercare di limitare i danni prodotti dal gioco, la L. 96/2017 (di conversione del DL 50/2017) ha previsto un incremento delle aliquote di imposta e ha stabilito che la riduzione del 35 per cento del numero di nulla osta di esercizio degli apparecchi *new slot* (cosiddetti AWP), prevista nella legge di stabilità per il 2016, dovesse attuarsi in due fasi. La prima, ossia la riduzione a 345.000 nulla osta, è stata attuata entro il 31 dicembre 2017; la seconda, ovvero il

passaggio a 265.000 nulla osta è stato regolato con il decreto direttoriale dell’ADM del 30 marzo 2018 le cui modalità di attuazione sono state appena indicate nel successivo decreto direttoriale del 30 aprile.

La stessa legge di stabilità per il 2016 ha previsto un intervento più strutturale volto a incidere sui punti di vendita dei giochi. Essa stabiliva che entro il 30 aprile 2016 fossero ridefinite, in Conferenza unificata fra Stato, Regioni e Provincie, le caratteristiche dei punti vendita, nonché i criteri per la loro distribuzione territoriale. La Conferenza unificata ha terminato i propri lavori il 7 settembre 2017 arrivando a un’intesa che ha previsto, tra le altre cose, la riduzione dei punti vendita. L’intesa raggiunta in Conferenza unificata deve ancora essere recepita mediante un decreto del

Ministro dell'Economia e delle finanze, sentite le Commissioni parlamentari competenti. Da questi interventi potrebbe derivare una marcata riduzione di gettito.

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. In particolare, il rilancio del settore e il contrasto alla illegalità avvenuti in Italia e in altri paesi nella seconda metà degli anni 2000, anche al fine di garantire le condizioni di apertura del mercato richieste in sede europea, si sono basati su un ampliamento della offerta legale e una riduzione delle imposte⁴. Si deve tuttavia ricordare che la regolamentazione della tassazione del settore mira a tutelare i consumatori e l'interesse collettivo. In questi termini, un aumento della tassazione, pur

⁴ Sul piano regolatorio, in sede europea si evidenziano i problemi che potrebbero derivare da un regime di monopolio nella gestione di questo settore. D'altra parte la Commissione europea ha presentato una Raccomandazione (n. 478/2014) con riferimento alla pubblicità, vietando: di pubblicizzare il gioco eccessivo; di negare i rischi legati al gioco; di pubblicizzare il gioco come un mezzo per risolvere i problemi finanziari; di rivolgersi o fare riferimento ai minori; di fornire dichiarazioni infondate sulle possibilità di vincita. Inoltre, la Corte di giustizia europea ha riconosciuto la specificità del mercato, soprattutto in chiave di controllo e prevenzione del mercato criminale, accogliendo di fatto l'approccio che identifica nel gioco anche un problema di sicurezza e di ordine pubblico.

non massimizzando il gettito, permette di internalizzare i costi sociali causati dalle ludopatie e più generalmente associati al gioco d'azzardo⁵. D'altra parte, nell'ambito dell'economia comportamentale è stato dimostrato che nei casi di dipendenza dal gioco e dal fumo una maggiore tassazione può influenzare positivamente il processo decisionale degli individui e ridurre i rischi sociali.

Il presente Focus descrive l'evoluzione e l'assetto attuale del mercato dei giochi, focalizzando sui principali aspetti di natura tributaria ed economica. In particolare, il paragrafo 2 descrive l'evoluzione e l'assetto attuale delle forme e tipologie di gioco; il paragrafo 3 ripercorre le principali tappe che hanno portato all'attuale sistema di tassazione; infine, il paragrafo 4, descrive sul piano quantitativo la rilevanza economica e tributaria del

⁵ Sebbene il rapporto di causalità e la quantificazione del fenomeno siano difficili e per certi versi arbitrari, l'incremento della offerta di giochi e le loro nuove tipologie attualmente sul mercato, soprattutto in una fase di disagio economico, alimentano la domanda e favoriscono forme di dipendenza patologica dal gioco. In Italia il numero dei giocatori problematici (secondo stime del Ministero della Salute del 2012) varia dall'1,3 al 3,8 per cento della popolazione; mentre quella dei giocatori d'azzardo patologici varia dallo 0,5 al 2,2 per cento. Si può quindi considerare un costo sanitario diretto (spese sanitarie e socio assistenziali) e indiretto dovuto, ad esempio, al crollo della capacità lavorativa e alla chiusura delle attività economiche per i debiti da gioco. In generale, si può distinguere tra giocatore sociale, giocatore problematico e giocatore patologico. Il giocatore sociale è motivato da un semplice desiderio di divertimento ed è in grado di smettere quando lo desidera. Il giocatore problematico unisce un incremento della frequenza con l'impiego di somme di denaro importanti. Il giocatore patologico gioca perché non è in grado di smettere per il senso di sofferenza generato dalla astinenza dal gioco.

settore nel suo insieme e per i diversi comparti di gioco.

2. Evoluzione della regolamentazione e del mercato dei giochi

2.1. La riserva statale e il settore dei giochi

Attualmente il mercato dei giochi italiano si colloca ai primi posti nella classifica mondiale per quanto riguarda il volume di affari prodotto. Il rapido aumento dei volumi di gioco sembra guidato prevalentemente da fattori legati all'offerta. Incrociando la cronologia dell'introduzione dei giochi (tab. 1) con i dati della raccolta disponibili per gli ultimi tre decenni (fig. 2), si può osservare la tendenza sostanzialmente crescente con

specifici incrementi in corrispondenza degli anni di ampliamento della offerta e, in particolare, dal 2004 con l'introduzione degli apparecchi da intrattenimento di nuova generazione e la possibilità di effettuare scommesse online, anche su eventi *live*.

Come riconosciuto ampiamente dalla letteratura, e sostenuto a più riprese dalla Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, i diversi giochi rappresentano comunque per i consumatori variazioni nello stesso servizio essendo ritenuti largamente sostituibili tra loro. Nei dati emerge infatti che in seguito all'introduzione di un nuovo gioco e al successivo aumento della raccolta, vi è la contemporanea perdita di mercato dei giochi di più anziana introduzione.

Tab. 1 – Cronologia dell'introduzione dei giochi in Italia

| Anno | Giochi |
|------|--|
| 1863 | Lotto |
| 1932 | Lotteria di Tripoli |
| 1946 | Totip |
| 1958 | Tris |
| 1994 | Lotterie istantanee, Enalotto, Totogol |
| 1997 | Superenalotto |
| 1998 | Scommesse sportive a quota fissa, Totosei |
| 1999 | Bingo |
| 2004 | Riconoscimento legale delle Slot Machine (New Slot, AWP) |
| 2010 | Videolotterie (VLT) |

Il focus tematico sui giochi offerto dall'Ufficio parlamentare di bilancio rivela la dimensione industriale del comparto, ma dimentica l'impatto dell'effetto espulsivo

A cura di Geronimo Cardia

Come ben rappresentato sul sito istituzionale, l'Ufficio parlamentare di bilancio "è un organismo indipendente costituito nel 2014 con il compito di svolgere analisi e verifiche sulle previsioni macroeconomiche e di finanza pubblica del Governo e di valutare il rispetto delle regole di bilancio nazionali ed europee". Tale Ufficio, quindi, "contribuisce ad assicurare la trasparenza e l'affidabilità dei

conti pubblici, al servizio del Parlamento e dei cittadini". "Effettua analisi, verifiche e valutazioni in merito a: [i] previsioni macroeconomiche e di finanza pubblica e impatto macroeconomico dei provvedimenti legislativi di maggior rilievo; in particolare, valida le previsioni macroeconomiche del Governo contenute nei documenti di programmazione (Lettere di validazione); andamenti di finanza pubblica, anche per sotto-settore, e osservanza delle regole di

bilancio; (...) sostenibilità della finanza pubblica nel lungo periodo; ulteriori temi economico-finanziari rilevanti ai fini delle predette attività, con una attenzione particolare alla divulgazione di elementi informativi nei campi dell'economia e della finanza pubblica". L'Ufficio, inoltre, "opera sulla base di un programma di lavoro annuale, predisponendo analisi e rapporti anche su richiesta delle Commissioni parlamentari competenti in materia di finanza pubblica".

Recentemente, e più precisamente in data 3 maggio 2018, nell'ambito delle attività istituzionali dell'Ufficio parlamentare di bilancio, è stato affrontato lo studio del comparto dei giochi conclusosi con la produzione di un documento di sintesi che prende il nome di "Focus tematico n. 6 - La fiscalità nel settore dei giochi". In detto documento, pubblicato sul sito dell'Ufficio in forma sintetica ed estesa, si mette in evidenza preliminarmente la portata del comparto, laddove viene specificato che "Complessivamente le imprese del settore sono circa 6.600 con ben oltre 100mila occupati, di cui il 20 per cento della filiera diretta e l'80 per cento della filiera indiretta (punti vendita, tabaccherie, bar, autogrill, edicole)."

Nel documento sono rappresentate diverse informazioni. Ma in questo caso, si intende soffermarsi su uno degli



aspetti toccati. In particolare, il documento propone una rappresentazione dell'evoluzione normativa recente del comparto, non solo di natura fiscale, secondo cui, "con l'obiettivo di intervenire e cercare di limitare i danni prodotti dal gioco, la L. 96/2017 (...) ha previsto un incremento delle aliquote di imposta e ha stabilito che la riduzione del 35 per cento del numero di nulla osta di esercizio degli apparecchi new slot (cosiddetti Awp), prevista nella legge di stabilità per il 2016, dovesse attuarsi in due fasi (...). La stessa legge di stabilità per il 2016 ha previsto un intervento più strutturale volto a incidere sui punti di vendita dei giochi. Essa stabiliva che entro il 30 aprile 2016 fossero ridefinite, in Conferenza unificata fra Stato, Regioni e Province, le caratteristiche dei punti vendita, nonché i criteri per la loro distribuzione territoriale. La Conferenza unificata ha terminato i propri lavori il 7 settembre 2017 arrivando a un'intesa che ha previsto, tra le altre cose, la riduzione dei punti vendita. L'intesa raggiunta in Conferenza unificata deve ancora essere recepita mediante un decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze, sentite le Commissioni parlamentari competenti."

Tra l'altro, nell'approfondimento rimandato al paragrafo 2 del documento viene ulteriormente specificato quanto segue con specifico riferimento al comparto degli apparecchi da intrattenimento (Awp e Vlt): "La legge di Stabilità per il 2016 ha previsto, a decorrere dal 2017, la riduzione del 30 per cento delle New slot ed ha stabilito che entro il 30 aprile 2016 fossero definite, in Conferenza unificata fra Stato, Regioni e Province, le caratteristiche dei punti vendita, nonché i criteri per la loro distribuzione territoriale, al fine di garantire migliori livelli di sicurezza nella tutela della salute e dell'ordine pubblico e di prevenire il rischio di accesso dei minori. Successivamente, un decreto dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli di luglio 2017 ha portato la riduzione al 35 per cento e nel settembre 2017 la Conferenza unificata ha terminato i propri lavori, arrivando a un'intesa finalizzata alla riorganizzazione dell'offerta del gioco d'azzardo. Tra i principali punti dell'accordo si annoverano: la riduzione e certificazione dei punti vendita del gioco; la loro distribuzione territoriale, tenendo conto degli investimenti esistenti. A seguito dell'Intesa, che peraltro deve ancora essere recepita mediante un decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze sentite le Commissioni parlamentari competenti, alcuni enti locali hanno introdotto misure che comportano un ridimensionamento dell'offerta legale di gioco. La tabella 4 descrive l'evoluzione attesa dei punti vendita dei giochi in Italia nei prossimi due anni."

Tab. 4 - Evoluzione del numero dei punti gioco in Italia nel 2017-19

| | 2017 | 31 dicembre 2018 | 31 dicembre 2019 |
|--------------------|---------------|------------------|------------------|
| Bar | 56.000 | 42.000 | 30.000 |
| Tabacchi | 13.000 | 9.750 | 7.000 |
| Esercizi secondari | 8.000 | 0 | 0 |
| Sale VLT | 2.800 | 2.800 | 2.800 |
| Sale bingo | 200 | 200 | 200 |
| Sale giochi | 5.000 | 5.000 | 0 |
| Negozi | 5.600 | 5.600 | 10.000 |
| Casino | 8.000 | 8.000 | 5.000 |
| Totale | 98.600 | 73.350 | 55.000 |

Fonte: Intesa in Conferenza unificata fra Stato, Regioni e Province del settembre 2017.



Il Documento, inoltre, mette in guardia i fruitori perché chiarisce che "da questi interventi potrebbe derivare una marcata riduzione di gettito. 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".

Ebbene, della parte qui specificamente analizzata dello studio colpisce il fatto che non sia richiamato, valutato e pesato il fenomeno dell'effetto espulsivo dei distanziamenti delle Leggi Regionali e delle Leggi delle Province Autonome denunciato dal 2011 come da ultimo riepilogato in "La Questione Territoriale" edito da Gm Media nella cui prefazione il sottosegretario al Ministero dell'Economia e delle Finanze con delega ai giochi, Pier Paolo Baretta, chiarisce che "il libro (...) ci dà una panoramica esaustiva del fenomeno. (...) Se una regolamentazione appare necessaria, tuttavia l'approccio 'proibizionista' non risolve il problema perché, in genere, ha come conseguenza ovvia e reale il consolidamento dell'offerta illegale".

Colpisce, quindi, che l'Ufficio parlamentare di bilancio sia pervenuto alle conclusioni sopra richiamate ("una marcata riduzione di gettito" ovvero "una significativa flessione della raccolta complessiva, indebolendo la stabilità economica della filiera e causando una riduzione delle entrate erariali") solo valutando l'aumento della tassazione e la riduzione dell'offerta prevista dalla legge nazionale e prescindendo nell'analisi dall'effetto espulsivo della normativa locale.

L'AUTORE

Geronimo Cardia
Avvocato, Dottore Commercialista e
Revisore Contabile Studio Cardia e Cardia
www.glegal.it



LETTERA APERTA GIA' TRASMESSA AL GOVERNO (OTTOBRE 2019)

LEGGE DI BILANCIO 2020 IL COMPARTO DEL GIOCO LEGALE A RISCHIO

La presente nota intende denunciare i gravi rischi esistenti dall'introduzione di ulteriori incrementi del PREU sulle AWP e VLT, nonché di altre misure di prelievo a vario titolo, come previsto dall'iter di bilancio in corso.

Le tre principali conseguenze del dettato normativo sono:

- i) la tenuta delle aziende del settore ed il conseguente rischio occupazionale
- ii) la riduzione del gettito erariale
- iii) l'incremento del gioco illegale.

Dall'inizio delle concessioni sono intervenuti otto aumenti del prelievo, non previsti in fase di affidamento, fatto evidentemente illegittimo poiché iniquo. In particolare, nei soli 15 mesi passati il comparto apparecchi e la sua filiera sono stati oggetto di un triplo aumento del prelievo.

Tali interventi fiscali hanno radicalmente modificato le condizioni delle concessioni assegnate con gare pubbliche. Con gli ulteriori inasprimenti della tassazione, si arriva ad un prelievo sui ricavi del 75% per le AWP e del 62% per le VLT. Si rammenta poi che i concessionari hanno già versato oltre 900 milioni a inizio affidamento. **A legislazione vigente, la tassazione sugli apparecchi già genera un gettito complessivo di 6.7 miliardi di euro, dei quali 4,8 dalle AWP e 1,9 dalle VLT.**

Si ricordi che nel maggio 2018, il Rapporto dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio "*Focus tematico n. 6 - La fiscalità nel settore dei giochi*" - formulato addirittura prima dei tre ulteriori aumenti del prelievo - denunciava 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 diverse.*"

Questo è il riconoscimento alla lealtà del comparto del gioco lecito, che ha garantito, negli anni, il raggiungimento del pareggio di bilancio, in un contesto incredibilmente sfavorevole dovuto alla proliferazione di normative locali espulsive e reputazionalmente negative (mai impugnate dal Governo).

In questo stato di cose, i concessionari del gioco lecito appartenenti a questa associazione, saranno costretti a:

- i) **l'apertura di procedure di mobilità che interesseranno varie centinaia di lavoratori;**
- ii) **tutelare, nelle sedi deputate, gli interessi delle aziende e il rispetto dei contratti di concessione sottoscritti.**

Tale condizione, oltre a rischiare di non garantire più il gettito, coinvolgerà inesorabilmente migliaia di aziende e di lavoratori della filiera del comparto, a cui esprimiamo tutta la nostra solidarietà.

Alla luce delle suddette considerazioni, si rende necessario un incontro urgente con il Governo.

I concessionari aderenti ad ACADI (attualmente Admiral Gaming Network S.r.l., Cirsa Italia S.p.A., Gamenet S.p.A., HBG Connex S.p.A., Lottomatica Videolot Rete S.p.A., NTS Network S.p.A. e Snaitech S.p.A.) rappresentano oltre il 70% del sistema di controllo del gioco regolamentato in Italia, generando e versando oltre 7 dei circa 10 miliardi di euro all'anno di gettito erariale, riveniente dalla spesa degli utenti con il gioco pubblico pari a circa 18,5 miliardi di euro all'anno.



CALENDAR

| SUN | MON | TUE | WED | THU | FRI | SAT |
|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|
| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 |
| 7 | 8 | 9 | 10 | 11 | 12 | 13 |
| 14 | 15 | 16 | 17 | 18 | 19 | 20 |
| 21 | 22 | 23 | 24 | 25 | 26 | 27 |
| 28 | 29 | 30 | 31 | | | |

E tempo di riordino

LE RIORGANIZZAZIONI NAZIONALI DEL GIOCO PUBBLICO IN ITALIA NEGLI ANNI, SONO STATE SOLTANTO ANNUNCIATE, E ORA È GIUNTO IL MOMENTO DI ATTUARLE

A cura di **Geronimo Cardia**

Ci sono dei temi che riguardano il comparto del gioco pubblico che sono purtroppo periodicamente, pericolosamente e direi immancabilmente ricorrenti. Tra questi c'è il tema delle richieste da parte degli Esecutivi, così come di forze parlamentari in numerose proposte di legge, sia di continui aumenti di tassazione - ormai giunta a livelli insostenibili - per finanziare le proprie manovre di politica economica, sia di continui, nuovi e importanti investimenti in innovazione tecnologica, per il progressivo miglioramento e per la sempre maggiore qualificazione dell'offerta pubblica di gioco. Il tutto avviene in un contesto in cui il sistema, giustamente e anche per legge, pretende dai titolari delle concessioni equilibrio e stabilità patrimoniale, economica e finanziaria. Per questo, un altro tema che immancabilmente scandisce il tempo dell'evoluzione dell'ordinamento giuridico del gioco pubblico è quello motivato dalle esigenze di stabilità del comparto. E infatti, tolti gli aumenti di tassazione ormai non più sopportabili per i quali occorre solo mettere la parola fine, se la qualificazione dell'offerta e l'implementazione dell'innovazione tecnologica rappresentano certamente la strada maestra per il contrasto al disturbo da gioco d'azzardo, non v'è

chi non veda che, se non si mette effettivamente e finalmente in sicurezza il sistema concessorio e con esso l'offerta pubblica di gioco rispetto ai fenomeni espulsivi da anni denunciati e generati dalla normativa territoriale, se non si dà così la giusta stabilità al settore, v'è il rischio sempre più concreto che non vi sarà nessuna innovazione tecnologica da mettere a disposizione degli utenti e che non vi sarà più il medesimo livello di gettito erariale, perché il rischio - da tenere lontano si badi - è che si penalizzi sino al punto di rottura l'offerta pubblica di gioco compromettendo la stabilità dell'intero sistema. Per questo non va dimenticato che i governi, oltre alla "attenzione" al comparto sul piano fiscale, hanno sempre dimostrato anche attenzione e responsabilità del funzionamento e della stabilità del sistema del gioco pubblico e spesso si sono trovati a convenire sulla necessità che fosse imprescindibile una riforma che ponesse fine alla cosiddetta Questione territoriale, così come a diverse tipologie di problematiche. Nonostante ciò, va preso atto che la totalità dei tentativi sino ad oggi messi in campo per l'attuazione di una riforma, di un riordino o come si decide di denominare il contenitore delle soluzioni che siano giuste regole e stabilità, non hanno poi visto la luce.



GLI ANNUNCI RIMASTI TALÌ - A titolo esemplificativo si pensi alla mancata adozione di provvedimenti di riordino e/o riforma in qualche modo annunciati o imposti dalle leggi negli anni ma poi per qualche ragione non realizzati, quali: le linee d'azione per la prevenzione, il contrasto e il recupero di fenomeni di ludopatia conseguente a gioco compulsivo, previsto dalla legge 13 dicembre 2010, n. 220 avente a oggetto "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato" (cd. legge di stabilità 2011) che all'art. 1 comma 70 stabilisce che "Con decreto interdirigenziale del Ministero dell'economia e delle finanze - Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato e del Ministero della salute sono adottate, d'intesa con la Conferenza unificata, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, linee d'azione per la prevenzione, il contrasto e il recupero di fenomeni di ludopatia conseguente a gioco compulsivo"; le "forme di progressiva ricollocazione dei punti della rete fisica di raccolta del gioco praticato mediante gli apparecchi di cui all'articolo 110, comma 6, lettera a)" Tulpas, come previsto dal decreto-legge 13 settembre 2012, n. 158, come convertito dalla legge di conversione 8 novembre 2012, n. 189, avente ad oggetto "Disposizioni urgenti per promuovere lo sviluppo del Paese mediante un più alto livello di tutela della salute" (cd. Decreto Balduzzi) che all'art. 7 comma 10 prevede che "l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, tenuto conto degli interessi pubblici di settore, sulla base di criteri, anche relativi alle distanze da istituti di istruzione primaria e secondaria, da strutture sanitarie e ospedaliere, da luoghi di culto, da centri socio-ricreativi e sportivi (...) provvede a pianificare forme di progressiva ricollocazione dei punti della rete fisica di raccolta del gioco praticato mediante gli apparecchi di cui all'articolo 110, comma 6, lettera a), del testo unico di cui al regio decreto n. 773 del 1931, e successive modificazioni, che risultano territorialmente prossimi ai predetti luoghi". I criteri, anche relativi alle distanze da istituti di istruzione primaria e secondaria, da strutture sanitarie e ospedaliere, da luoghi di culto, da centri socio-ricreativi e sportivi di cui al decreto-legge 13 settembre 2012, n. 158, come convertito dalla legge di conversione 8 novembre 2012, n. 189, avente ad oggetto "Disposizioni urgenti per promuovere lo sviluppo del Paese mediante un più alto livello di tutela della salute" (cd. Decreto Balduzzi) che all'art. 7 comma 10 prevede che i "criteri, anche relativi alle distanze da istituti di istruzione primaria e secondaria, da strutture sanitarie e ospedaliere, da luoghi di culto, da centri socio-ricreativi e sportivi [siano] definiti con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro della salute, previa intesa sancita in sede di Conferenza unificata, di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni (...) da emanare entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto".

La realizzazione di un codice delle disposizioni sui giochi e di un riordino del prelievo erariale sui singoli gio-

chi in attuazione della Legge 11 marzo 2014, n. 23 avente ad oggetto "Delega al Governo recante disposizioni per un sistema fiscale più equo, trasparente e orientato alla crescita" che all'art. 14 prevede che "Il Governo è delegato ad attuare, con i decreti legislativi di cui all'articolo 1, il riordino delle disposizioni vigenti in materia di giochi pubblici, riordinando tutte le norme in vigore in un codice delle disposizioni sui giochi, fermo restando il modello organizzativo fondato sul regime concessorio e autorizzatorio, in quanto indispensabile per la tutela della fede, dell'ordine e della sicurezza pubblici, per il contemperamento degli interessi erariali con quelli locali e con quelli generali in materia di salute pubblica, per la prevenzione del riciclaggio dei proventi di attività criminose, nonché per garantire il regolare afflusso del prelievo tributario gravante sui giochi"; la procedura di selezione per il nuovo affidamento delle reti di commercializzazione delle scommesse sportive ed ippiche, prevista dalla legge n. 208 del 2015 avente ad oggetto "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato" (cd. legge di stabilità 2016) che all'art. 1 comma 932 prevede che "in vista della scadenza delle concessioni vigenti, per garantire la tutela degli interessi pubblici nelle attività di raccolta delle scommesse su eventi sportivi, anche ippici, e non sportivi, l'Agenzia delle dogane e dei monopoli, nel rispetto dei principi e delle regole europee e nazionali, attribuisce con gara da





in sede di Conferenza unificata sono recepite con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, sentite le Commissioni parlamentari competenti"; la "riforma complessiva in materia di giochi pubblici in modo da assicurare l'eliminazione dei rischi connessi al disturbo da gioco d'azzardo e contrastare il gioco illegale e le frodi a danno dell'erario, e comunque tale da garantire almeno l'invarianza delle corrispondenti entrate", prevista dal decreto-legge n. 87 del 2018, come convertito dalla legge 9 agosto 2018, n. 96, avente ad oggetto "Disposizioni urgenti

indire dal 1° maggio 2016, mediante procedura aperta, competitiva e non discriminatoria, tutte le concessioni per la raccolta delle predette scommesse"; la procedura di selezione per il nuovo affidamento delle sale per il gioco del bingo prevista dalla legge n. 208 del 2015 avente ad oggetto "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato" (cd. legge di stabilità 2016) che all'art. 1 comma 935 prevede che: "In considerazione dell'approssimarsi della scadenza di un gruppo di concessioni relative alla raccolta a distanza dei giochi di cui all'articolo 24, comma 11, lettere da a) ad f), della legge 7 luglio 2009, n. 88, al fine di garantire la continuità delle entrate erariali, nonché la tutela dei giocatori e della fede pubblica attraverso azioni che consentano il contrasto al gioco illegale, ed un allineamento temporale, al 31 dicembre 2022, di tutte le concessioni aventi ad oggetto la commercializzazione dei giochi a distanza di cui al citato articolo 24, comma 11, l'Agenzia delle dogane e dei monopoli bandisce entro il 31 luglio 2016 una gara per la selezione, mediante procedura aperta, competitiva e non discriminatoria, di 120 concessioni per la commercializzazione dei suddetti giochi"; il decreto di recepimento dei contenuti dell'Intesa raggiunta il 7 settembre 2017 in Conferenza Unificata ai sensi di quanto previsto della legge n. 208 del 2015 avente ad oggetto "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato" (cd. legge di stabilità 2016) che all'art. 1 comma 936 prevede che "Entro il 30 aprile 2016, in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, sono definite le caratteristiche dei punti di vendita ove si raccoglie gioco pubblico, nonché i criteri per la loro distribuzione e concentrazione territoriale, al fine di garantire i migliori livelli di sicurezza per la tutela della salute, dell'ordine pubblico e della

pubblica fede dei giocatori e di prevenire il rischio di accesso dei minori di età. Le intese raggiunte

per la dignità dei lavoratori e delle imprese" (cd. Decreto dignità) che all'art. 9 comma 6 bis prevede che "Entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, il Governo propone una riforma complessiva in materia di giochi pubblici in modo da assicurare l'eliminazione dei rischi connessi al disturbo da gioco d'azzardo e contrastare il gioco illegale e le frodi a danno dell'erario, e comunque tale da garantire almeno l'invarianza delle corrispondenti entrate, ivi comprese le maggiori entrate derivanti dal comma 6"; la legge delega con il riordino del settore di cui alla "Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza 2018" con la quale il Governo, a completamento della manovra di bilancio 2019-2021, ha dichiarato, tra i "collegati" alla decisione di bilancio, anche il "Disegno di legge delega di riordino del settore dei giochi", superando, quanto indicato nel decreto-legge Dignità, "che punta a definire un quadro di regole chiare e precise per il gioco ed a rafforzare la tutela della salute del giocatore" (da Atto Camera 5-02216 - Risposta scritta pubblicata mercoledì 5/6/2019 nell'allegato al bollettino in Commissione VI Finanze).

Questi mancati appuntamenti con la storia che hanno visto come protagonisti tanti governi e tante legislature sono mancati appuntamenti che rischiano di rappresentare la causa della sostanziale totalità dei problemi sofferti oggi dal comparto del gioco pubblico. Il riordino è importante ed è molto più importante di quanto il termine in sé non faccia intendere. Qui non si tratta di riordinare e basta ma di restituire stabilità ed equilibrio al sistema dell'offerta pubblica di gioco - che consentano una tutela degli investimenti proposti e imposti agli operatori per i pure giustamente alti livelli di servizio imposti - fattori imprescindibili, strutturali e funzionali per obiettivi di chiarissimo interesse generale quali il contrasto al disturbo da gioco d'azzardo e la tutela della salute e del risparmio degli utenti, il contrasto all'illegalità, la realizzazione di misure di politica economica e la valorizzazione di migliaia di posti di lavoro generati dal comparto. Chi ha tempo, oggi, non aspetti tempo.

L'AUTORE

Geronimo Cardia
Avvocato, Dottore Commercialista e
Revisore Contabile Studio Cardia e Cardia
www.gcllegal.it



LA QUESTIONE TERRITORIALE *IL PROIBIZIONISMO INFLITTO AL GIOCO LEGALE DALLA NORMATIVA LOCALE*

ACQUISTA IL LIBRO

SCARICA LA TUA COPIA (SOLO SU INVITO)

PREMESSA DI ORIENTAMENTO

Mi hanno chiesto di raccogliere gli interventi fatti in questi anni sui temi di contrasto tra la normativa territoriale, regionale provinciale e comunale, da un lato e la normativa nazionale, dall'altro in materia di gioco. Lo faccio volentieri. Sono tutti riportati nella **Prima Parte** e ringrazio da subito *Gioco News* ed in particolare *Alessio Crisantemi* per avere da sempre lasciato spazio alle considerazioni di volta in volta proposte. Comunque, prima mi sembra opportuno fare una doverosa premessa per portare a sintesi i pensieri, sempre coerenti ci mancherebbe, ma avuti in arco temporale così ampio.

E' dal 2011 che gli operatori del gioco legale cercano di mettere in luce in tutte le sedi (giudiziali, culturali, giornalistiche) quanto la normativa prodotta dalle realtà territoriali (Regioni, Province, Comuni e questi ultimi con o senza copertura normativa provinciale o regionale) in merito alla distribuzione ed alle modalità di distribuzione del gioco legale presenti caratteri di inadeguatezza, inapplicabilità oltre che di illegittimità, con tutte le conseguenze sul piano degli effetti.

Il tema è di rilievo in quanto, benché la vicenda interessi solo apparentemente la normativa territoriale, a ben vedere il fenomeno è ormai diffuso a macchia d'olio sull'intero territorio dello Stato. Le leggi regionali e provinciali anti gioco legale sono tante ([1]). I provvedimenti comunali anti gioco legale sono ancora di più ([2]).



Il libro “*LA QUESTIONE TERRITORIALE – IL PROIBIZIONISMO INFLITTO AL GIOCO LEGALE DALLA NORMATIVA LOCALE*”, di C. G. Cardia, con prefazione dell’On Pierpaolo Baretta, sottosegretario al Ministero dell’Economia e delle Finanze con delega ai Giochi, GNMEDIA, aprile 2016, è disponibile su <https://www.gclegal.it/it/la-questione-territoriale-proibizionismo-inflitto-al-gioco-legale-dalla-normativa-locale/>

Clicca su “*SCARICA LA TUA COPIA (SOLO SU INVITO)*”

Inserisci la password PUBBLICAZIONE18