

Bologna, 17 maggio 2023

Spett.le VI Commissione Finanze
della Camera dei Deputati

Alla c.a. del Presidente On. Marco Osnato

A mezzo mail

OGGETTO: DOCUMENTO DI POSIZIONAMENTO AS.TRO SU ART.13 PROGETTO DI LEGGE RECANTE «DELEGA AL GOVERNO PER LA RIFORMA FISCALE» (C. 1038 GOVERNO) – AUDIZIONE DEL 9 MAGGIO 2023 DINNANZI ALLA VI COMMISSIONE FINANZE DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

I. PREMESSA

IL MERCATO DEL GIOCO PUBBLICO IN ITALIA

Gli indicatori che definiscono il mercato del gioco sono tradizionalmente la raccolta, la spesa effettiva dei giocatori (data dalla differenza tra la raccolta e le vincite) ed il gettito erariale.

Le fonti ufficiali (Libro blu e Bollettino statistico di ADM) riportano un valore di raccolta nel 2019, ultimo anno non soggetto alle limitazioni dovute al COVID 19, pari a circa 110 miliardi di euro, per una spesa di circa 19 miliardi ed un gettito erariale di circa 11,3 miliardi.

Nel 2021 la raccolta è rimasta pressoché invariata, la spesa è scesa a circa 15 miliardi ed il gettito erariale a 8,5 miliardi.

Il dato appena riportato risente, con tutta evidenza, delle già richiamate difficoltà dovute alla pandemia che hanno determinato il progressivo spostamento della domanda dal canale fisico, oggetto di prolungate chiusure, verso l'offerta online. Il 2021 è stato infatti l'anno in cui la raccolta di gioco online ha raggiunto i 67 miliardi di valore, a fronte dei 44 miliardi circa del canale fisico.

Questo trend è confermato dai dati ufficiali, ancora provvisori, relativi al 2022.

Di fronte a una raccolta che ha sfiorato i 135 miliardi e ad una spesa tornata vicina ai 19 miliardi, il gettito erariale conferma i circa 11 miliardi registrati nel 2019.

La composizione della domanda ed i trend specifici dei diversi prodotti rappresentano l'oggetto dell'analisi che andrebbe preliminarmente svolta per definire i criteri principali del processo di riordino, tenendo appunto conto della evoluzione dei singoli segmenti che compongono l'offerta legale, nell'ambito della quale si osservano alcuni prodotti tradizionali in fase di decrescita e nuovi prodotti in evidente fase di ascesa.

Tale analisi è fondamentale anche per definire le più efficaci strategie erariali.

In particolare, i dati ufficiali relativi agli esercizi che ospitano apparecchi da divertimento, dai quali affluisce all'Erario circa il 55% delle entrate derivanti dal gioco, descrivono una realtà che ha già subito un significativo decremento. Al 31 dicembre 2022 tali esercizi risultano essere circa 55.000, a fronte dei circa 98.000 del 2017 e dei circa 73.000 del 2018.

Da tutto quanto rappresentato, appare evidente che un "riordino" efficace in relazione a tutti gli obiettivi che si vogliono raggiungere (sociali, economici, sanitari, fiscali e di ordine pubblico) dovrebbe trovare un equilibrio coerente tra i diversi canali di offerta di gioco e valorizzare le nuove tecnologie che molto possono offrire in termini di sicurezza e tutela del giocatore.

II. I CRITERI PER IL RIORDINO DEL GIOCO PUBBLICO

Gli obiettivi della riforma del 2002 sono stati:

- 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, quindi, che ispirarsi ad alcuni principi base:

- la collocazione del "gioco pubblico" nel panorama economico nazionale si presenta particolarmente significativa per l'occupazione che assicura, il valore che produce e i proventi che garantisce all'Erario. Viste queste caratteristiche, un approccio riformatore "laico" e pragmatico dovrebbe riconoscere alle imprese del gioco legale, al netto delle peculiari limitazioni correlate alla delicatezza del prodotto, la stessa dignità riconosciuta alle altre imprese che compongono il sistema Paese;

- per la particolare sensibilità del prodotto offerto, il modello concessorio si è dimostrato efficace, sia sotto il profilo delle metodologie di interrelazione e controllo tra pubblico e privato, sia per la qualificazione di una classe imprenditoriale determinata ad operare nel rispetto del quadro regolatorio definito dal legislatore e dall'ente regolatore;

- 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 comparto può essere assicurata soltanto garantendo 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 quindi dalla logica che considera le imprese del gioco solo come un "bancomat" a

cui attingere per rimpinguare le casse dello Stato, senza tener conto della reale sostenibilità economica dell'imposizione fiscale.

Le principali tematiche che il "riordino" dovrà affrontare sono:

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

1. 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, al momento, 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 definiscano il ruolo e le funzioni 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, in termini di tipologie di offerta e delle rispettive figure che vi partecipano.

2. 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 per i quali la base imponibile è attualmente rappresentata dalla raccolta;
- 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 che, in quanto tali, concorrono alle operazioni di raccolta di gioco.

Il criterio di sostenibilità economica va declinato sia con riferimento alla capacità contributiva delle aziende (ossia alla effettiva redditività delle attività svolte), sia con riferimento alla garanzia di stabilità

del regime fiscale per un arco temporale sufficiente a salvaguardare gli investimenti sostenuti. In questa ottica occorre anche tener presente che si sta parlando di un settore soggetto alla necessità di continui investimenti, necessari per tenere il passo con le innovazioni tecnologiche, ivi comprese quelle dovute all'introduzione di nuove prescrizioni normative.

Sia il modello distributivo che il regime fiscale si intrecciano strettamente con il tema delle gare. Ed è auspicabile 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. L'esperienza del passato, specie in alcuni settori come quello delle scommesse fisiche, pur suggerendo interventi di razionalizzazione e semplificazione delle reti concessionarie, non può giustificare la realizzazione di oligopoli a scapito di un tessuto industriale consolidato, composto da piccole e medie imprese nazionali.

Pertanto, una ridefinizione dei modelli di gara dovrebbe essere ispirata dai seguenti criteri:

- costi di partecipazione commisurati alla redditività media dell'attività economica affidata in concessione;
- preferenza per un sistema di aggiudicazione ad importo fisso, limitando il sistema di aggiudicazione tramite asta al rialzo ai soli casi in cui si riveli effettivamente indispensabile;
- eventuale introduzione di limiti (minimi e massimi) all'assegnazione degli oggetti di gara al solo fine di evitare eccessive dispersioni del mercato o concentrazioni sproporzionate.

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

La legge di stabilità del 2020 presenta, peraltro, un punto di caduta proprio sulla qualificazione della rete telematica che non risulta infatti inclusa tra le concessioni messe in gara. Questa omissione determina un elemento di ingiustificata discontinuità (non si comprende se intenzionale) rispetto al modello delle precedenti concessioni.

Il modello che proponiamo ha il pregio della chiarezza e della trasparenza:

- i concessionari della raccolta di gioco concorrono 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;
- prefigura indici di concentrazione per prodotto tali da evitare fenomeni distorsivi del mercato e della concorrenza.

3. GIOCO A DISTANZA.

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

L'eliminazione del tetto al numero delle concessioni assegnabili e la previsione un costo di gara meno impegnativo sarebbero gli obiettivi auspicabili per l'assetto futuro del settore. Il costo di licenza previsto dalla già richiamata legge di stabilità 2020 risulta infatti fortemente superiore a quello applicato, su situazioni analoghe, nei principali Paesi Europei.

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

Pertanto, i cardini della regolamentazione di questo settore, su cui impostare il relativo riordino, potrebbero 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 in termini di *know how* tecnologico;
- 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 Punti vendita ricariche (c.d. PVR). 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. Peraltro, la sua progressiva crescita è avvenuta in un contesto regolatorio che ne ha favorito lo sviluppo, ingenerando, negli imprenditori, un legittimo affidamento circa la stabilità di un modello così strutturato.

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 dal 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 e di 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 possono essere così sintetizzate:

- introduzione di una codifica specifica per i PVR;
 - implementazione di procedure tecnologiche idonee ad individuare situazioni di rischio;
 - 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 tramite l'attività dei PVR.

Non può, inoltre, essere ragionevolmente considerato come un indebolimento del sistema il mantenimento della pratica, anch'essa assai diffusa, dei prelevamenti dal conto di gioco presso i punti in discussione. Tale pratica, sinora consentita al punto da prevedere un'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 attraverso, appunto, la piena tracciabilità dei conti di gioco. Il divieto di tali modalità favorirebbe invece la crescita dei canali di offerta illegali che continuerebbero a consentire la libera movimentazione del contante (venendo così incontro alle preferenze dei giocatori) ma in assenza di qualsiasi condizione idonea ad assicurare la tracciabilità delle operazioni. Si possono certamente 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 costituisce, di per sé, una garanzia per il funzionamento del modello.

4. 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, infatti, progressivamente introdotte dalle Regioni delle limitazioni alla dislocazione territoriale

dell'offerta, attraverso la definizione di luoghi sensibili e distanze di rispetto a cui si sono aggiunte misure restrittive, adottate dai Comuni, riguardanti gli orari in cui essa può essere esercitata.

A fronte dell'obiettivo dichiarato di voler tutelare le fasce deboli della popolazione, l'unico risultato tangibile è stato invece 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, relegandola nelle zone periferiche o, addirittura, fuori dai centri abitati.

In tal modo sono stati favoriti i giocatori affetti da dipendenza (che nell'isolamento – il quale garantisce riservatezza - trovano il proprio habitat naturale) e, al contempo, sono state spalancate le porte all'offerta di gioco illegale, pronta a rimpiazzare le attività legali costrette a chiudere per volontà dei legislatori regionali.

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 31 dicembre 2022, è costituita da 51.106 punti di offerta, così ripartiti:

Bar: 30.391

Tabaccherie: 8.593

Altri esercizi aventi attività prevalente diversa dal gioco: 2.275

Sale VLT: 2.215

Sale bingo: 177

Sale giochi: 2.234

Agenzie scommesse: 2.188

Negozi di gioco: 1.800

Corner: 1.233

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 (in termini di decremento) del modello distributivo su canale fisico è già intervenuta negli ultimi cinque anni, disegnando gli attuali assetti in modo coerente con la realtà territoriale e i livelli di urbanizzazione del Paese.

Di ciò dovrà tenersi conto in questa fase di riordino, considerando, auspicabilmente, i seguenti criteri cardine:

- coesistenza, nell'offerta di gioco, sia della rete dedicata che di quella cosiddetta generalista (riferita agli esercizi svolgenti un'attività prevalente diversa dal gioco), che costituiscono, nell'insieme, un primo presidio nei confronti di una, altrimenti, progressiva occupazione del territorio da parte del "gioco illegale";
- tutela dei giocatori, in modo particolare quelli vulnerabili, 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, ad esempio, la presenza di video sorveglianza e la sottoscrizione, da parte degli operatori del gioco, di specifici protocolli con le strutture sanitarie e con gli organi deputati alla tutela dell'ordine pubblico e al controllo della legalità.

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 ulteriori cautele attivabili attraverso i 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, sarà tuttavia necessario prevedere forme di salvaguardia specifiche in considerazione degli elevati investimenti di

attivazione e degli altrettanto 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, si dovrà ricondurre a razionalità la categoria dei "siti sensibili", limitandola ai soli luoghi specificamente destinati ad ospitare soggetti che, per età o particolari condizioni personali, possano risultare particolarmente vulnerabili ai fenomeni di dipendenza.

Non si rinviene, ad esempio, un motivo razionale per giustificare l'inclusione, ad opera di gran parte delle Regioni, delle stazioni ferroviarie tra i luoghi sensibili.

Come pure appare privo di logica l'inserimento, tra i luoghi sensibili, degli asili nido, delle scuole per l'infanzia e delle scuole primarie: è infatti bizzarro ritenere che i bambini dell'età da 0 a 10 anni possano uscire da scuola per recarsi a giocare o scommettere nei bar o nelle sale.

Occorrerà inoltre ripensare i criteri di determinazione delle fasce orarie basati ora 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 deve obbligatoriamente essere 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, soggetto che dovrà essere sempre più dotato di adeguata formazione e a cui va riconosciuta la fiducia insita nella qualifica di collaboratore dello Stato che il sistema concessorio gli attribuisce, una fiducia che deve però essere accompagnata dalla certezza e dalla incisività delle sanzioni da irrogare in caso di comportamenti irregolari.

* * *

Nel riporre la massima fiducia nella possibilità di continuare un confronto costruttivo tra la nostra Associazione e la VI Commissione Finanze della Camera dei Deputati, restiamo a disposizione per ogni eventuale ed ulteriore approfondimento.

Con i migliori saluti.

Assotrattenimento 2007- ASTRO Confindustria SIT

Il Presidente

Massimiliano Pucci

