

MAGGIO 2023

La regolamentazione del settore dei giochi: stato dell'arte e scenari futuri

Gabriele Licheri, Eleonora Mazzoni

Tutela della salute e ordine pubblico, armonizzazione fiscale, distribuzione sul territorio. Queste le priorità per il più volte auspicato e annunciato riordino del settore dei giochi che oggi sembra trovare un'occasione nel DDL Delega Fiscale, approvato il 15 marzo dal Consiglio dei Ministri e, attualmente, in corso approvazione definitiva. Per un settore che nel tempo ha registrato una crescita significativa e profondi cambiamenti legati alla digitalizzazione, la frammentarietà del quadro regolatorio ha infatti portato negli anni ad una situazione di incertezza che, se superata, permetterebbe di migliorare l'offerta a tutela ultima dell'interesse e del bene dei consumatori.

- Negli ultimi 15 anni la crescita del settore dei giochi ha garantito un aumento complessivo della raccolta, passando da circa 35 miliardi di euro nel 2006 a 111,2 miliardi nel 2021. Uno dei motivi dell'aumento dell'offerta è lo sviluppo della raccolta online e la forte spinta alla digitalizzazione del settore.
- La spesa per tipologia di gioco nel 2021 ha visto la sua maggior percentuale concentrarsi sugli apparecchi da intrattenimento (AWP e VLT) che rappresentano il 40,7% delle entrate totali, rispetto al 44,68% del 2020.
- Le entrate lorde del gioco online in Europa sono arrivate a valere 38,2 miliardi di euro: il 35% delle entrate totali del gioco in Europa. Il fenomeno interessa anche l'Italia, dove i cittadini che si connettono via mobile hanno raggiunto quota 35,1 milioni nel 2020, pari all'87% della popolazione di internet, con un incremento di 1,5 milioni rispetto all'anno precedente.
- Sulla rete degli esercizi si evidenzia in particolare un cambiamento della distribuzione per gli apparecchi da intrattenimento AWP. Se nel 2020 la Lombardia aveva un numero di apparecchi AWP quasi pari a tutto il sud Italia, ora emerge una distribuzione più omogenea. Incidono sicuramente la propensione al gioco nelle diverse parti d'Italia, ma anche le normative regionali in materia di gioco.
- La frammentarietà della regolamentazione del settore del gioco ha portato negli anni a contenziosi ed incertezze che trovano ora nel DDL Delega fiscale una opportunità di essere superati, ma anche di rinnovare gli strumenti regolatori di un settore che ha subito nel tempo una forte evoluzione.

1. Evoluzione del mercato del gioco in Italia e in Europa

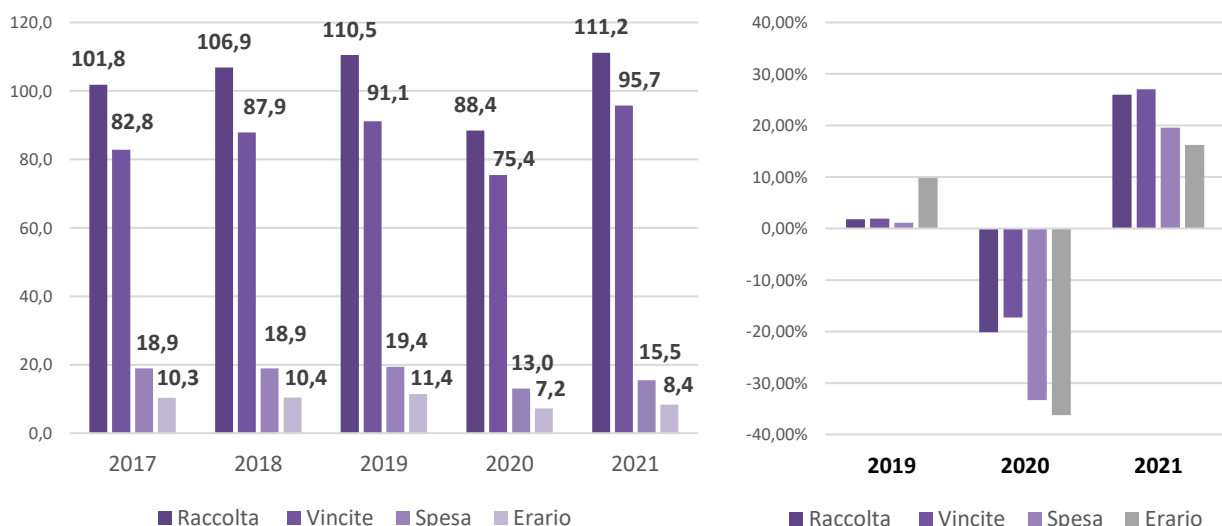
1.1. Italia

Negli ultimi 15 anni la crescita del settore dei giochi è stata significativa e ha garantito un aumento complessivo della raccolta, passato da circa 35 miliardi di euro nel 2006 a 111,2 miliardi nel 2021.¹

Tra i motivi dell'aumento dell'offerta si trovano la regolamentazione di tutti i segmenti di gioco avvenuta nel corso degli ultimi venti anni, lo sviluppo della raccolta online e la digitalizzazione del settore. In Italia la regolamentazione del gioco distingue in maniera univoca i giochi non consentiti da quelli consentiti: per i primi viene fatto divieto assoluto di offerta da parte di chiunque ed in qualsiasi forma, per i secondi l'offerta è subordinata ad apposita concessione, autorizzazione, licenza od altro titolo autorizzatorio. In particolare, al fine di contrastare i crescenti fenomeni di illegalità, quali ad esempio le truffe, connessi alla distribuzione on-line dei giochi con vincite in denaro, l'agenzia dei monopoli opera per una puntuale regolamentazione del settore, al fine di favorire sia l'offerta di nuove tipologie di intrattenimento telematico che un efficace contrasto al gioco illegale, prevenendo le frodi ai danni dell'erario.

L'importo totale della raccolta nel mercato italiano del gioco ha raggiunto 111 miliardi di euro nel 2021, in ripresa rispetto al 2020: a causa Covid era infatti diminuito a 88,4 miliardi, dai 110 del periodo pre pandemia (Fig.1.1). A seguito delle chiusure, il reddito lordo dell'industria del gioco in Italia (spesa) è stato di circa 15,4 miliardi di euro nel 2020, in netta discesa rispetto ai 19,4 del 2019. Nel 2021 è invece tornato a crescere raggiungendo quota 19,6 miliardi, una crescita del 28% rispetto al 2019 e del 2% rispetto al 2020.

Fig.1.1: Andamento del settore dei giochi (valori in miliardi di euro, 2021)
 Fonte: Elaborazioni I-Com su dati Libro Blu 2021



Nel 2021 si registra un incremento di tutte le dimensioni del gioco: +25,98% per la Raccolta, +27,06% per le Vincite, +19,60% per la Spesa e +16,20% per l'Erario. Tale incremento è dovuto

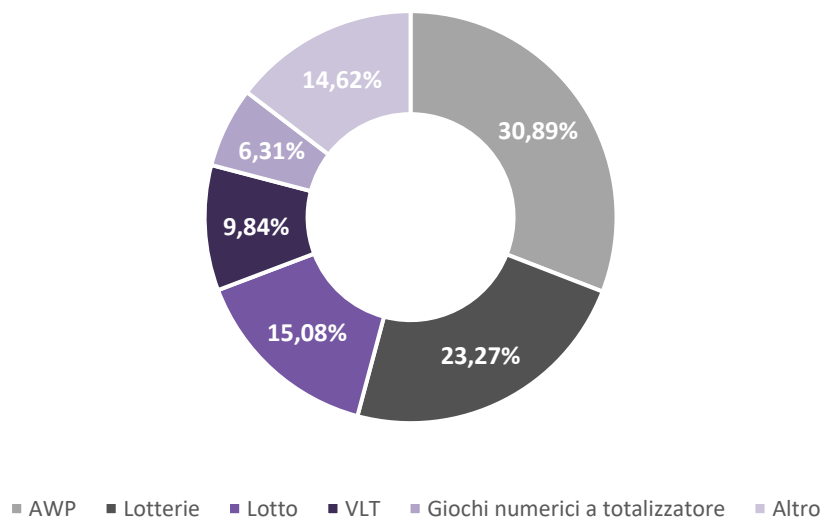
¹ Libro Blu 2021, Agenzia Dogane e Monopoli

all’allentamento delle misure restrittive per il contenimento dell’epidemia nella seconda metà dell’anno e alla riapertura degli esercizi fisici. Il rapporto fra erario e raccolta è però in calo dal 2019, con un passaggio dal 10,28% al 7,56%.

Il rapporto fra erario e raccolta è in calo dal 2019, passando dal 10,28% al 7,56%. Tale dato evidenzia il passaggio dei giocatori su giochi con imposizione più bassa e, quindi, sottolinea il fenomeno del graduale abbandono del gioco tramite apparecchi da intrattenimento, oggetto, invece, di un prelievo erariale maggiore

La spesa per tipologia di gioco nel 2021 ha visto la sua maggior percentuale concentrarsi sugli apparecchi da intrattenimento (AWP e VLT) che rappresentano il 40,7% delle entrate totali, rispetto al 44,68% del 2020 (Fig 1.2). Il fenomeno è in parte dovuto alla sospensione della raccolta, avvenuta per oltre 5 mesi nel corso del 2021 a causa dell’emergenza pandemica, sospensione che non ha riguardato altri ambiti di gioco.

Fig.1.2: Contributo all’Erario delle tipologie di gioco (2021)
 Fonte: Libro Blu 2021



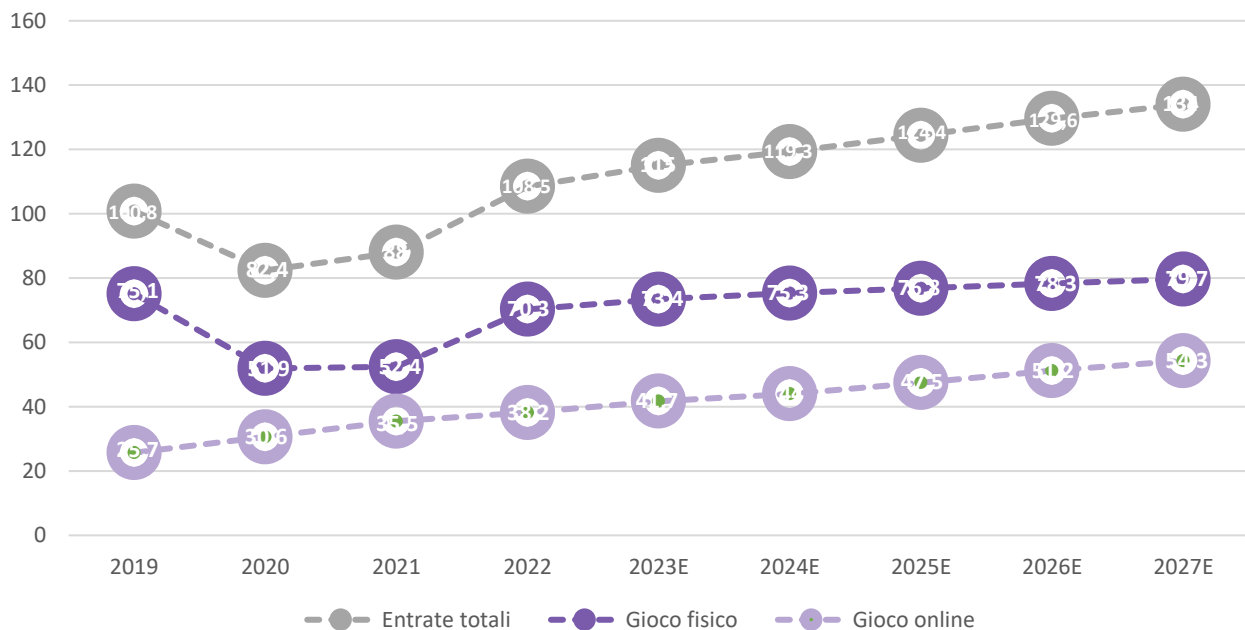
Il settore del gioco legale in Italia vede un mercato popolato da 515 concessionari autorizzati dallo Stato, 3.200 imprese di gestione, 80.000 punti vendita tra bar, tabacchi ed esercizi pubblici, 150.000 occupati diretti e indiretti nel settore. Il numero di esercizi controllati nel 2021 per il settore Giochi è pari a 10.874, diminuito del 68,6% dal 2019 a causa della pandemia (erano 34.920). La filiera diretta si compone invece di 8.271 imprese, con circa 40.000 addetti e un fatturato annuale di 19 miliardi di euro.²

² Rapporto LottomaticaCensis sul Gioco Legale, novembre 2021

1.2. Europa

Le entrate del mercato del gioco in Europa si sono stabilizzate nel 2022 e hanno raggiunto i 108,5 miliardi di euro di entrate lorde, con un aumento dell'8% rispetto ai livelli pre-pandemici nel 2019 e del 23% rispetto al 2021 (Fig.1.3). Questa crescita è stata trainata principalmente dalla riapertura delle sale da gioco a seguito della pandemia. Nel frattempo, le entrate lorde del gioco online sono aumentate dell'8% arrivando ad un valore pari a 38,2 miliardi di euro, che rappresenta ormai il 35% delle entrate totali del gioco in Europa.

Fig.1.3: entrate del mercato del gioco d'azzardo UE (2019-2022/ 2023-2027 stimati) valori in mld €
 Fonte: EGBA



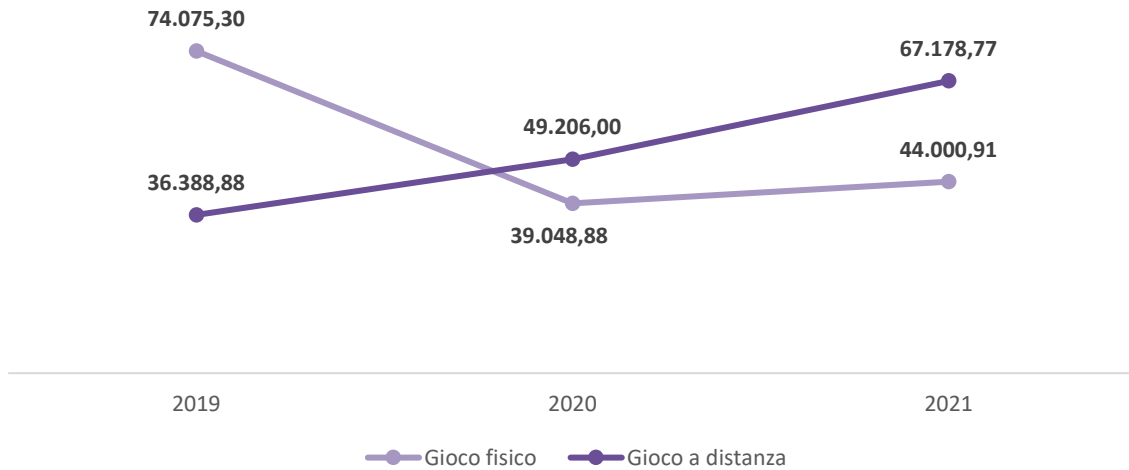
Nel 2020 l'emergenza pandemica aveva indotto i giocatori a rivolgersi con più frequenza al mondo del gioco a distanza, facendo registrare il sorpasso rispetto al gioco fisico in termini di Raccolta. Tale tendenza si è però confermata anche nel 2021, con un incremento del 36,53% (Fig.1.4).

L'importanza crescente dei canali di gioco online emerge anche dai dati relativi all'apertura di nuovi conti di gioco. Questi ultimi mostrano un notevole impatto rispetto soprattutto nelle fasce d'età più giovani. Il maggior numero di conti aperti si registra infatti tra i 18 e i 24 anni (1.360.612).

L'importanza del gioco online si denota anche dai dati relativi all'apertura di nuovi conti di gioco, questi mostrano un notevole impatto rispetto alle fasce d'età più giovani, tra i 18 e i 24 anni fa registrare il maggior numero di conti aperti

Fig.1.4: Gioco fisico vs gioco a distanza (valori in milioni di €)

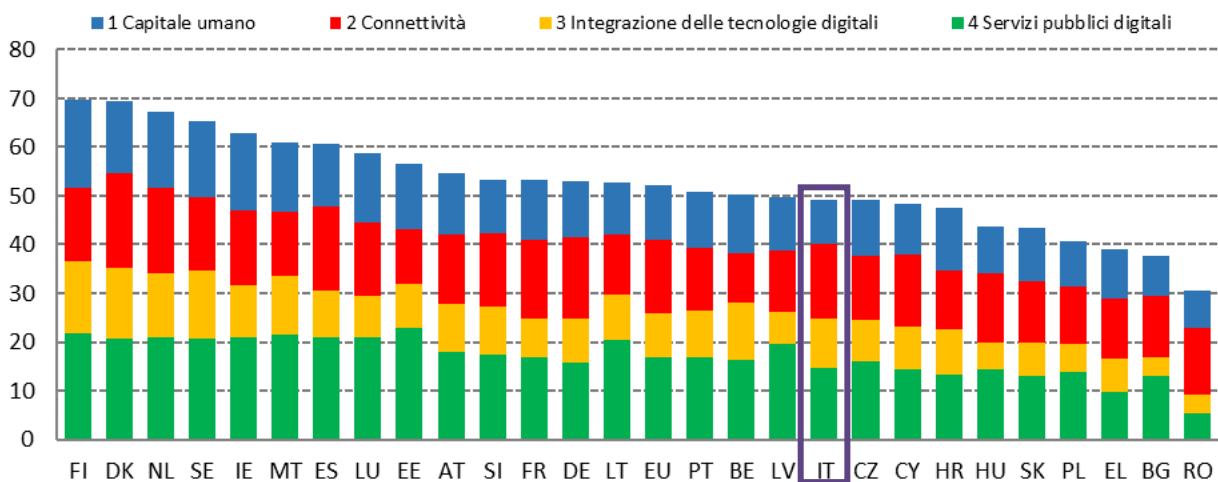
Fonte: Libro Blu 2021



Questo fenomeno di digitalizzazione interessa ovviamente anche l'Italia. Secondo l'Osservatorio Mobile B2c Strategy della School of Management del Politecnico di Milano, gli italiani che si connettono via mobile hanno raggiunto quota 35,1 milioni nel 2020, pari all'87% della popolazione di internet e con un incremento di 1,5 milioni rispetto all'anno precedente (+4,5%). Circa l'83% del tempo speso a navigare su Internet avviene tramite mobile³. Andiamo sempre più verso un futuro connesso e digitalizzato, tuttavia l'indice DESI (Digital Economy and Society Index) racconta che l'Italia figura ancora al 19° posto in Europa nella classifica dei Paesi digitalizzati, sebbene il dato sia in miglioramento rispetto al 2019, quando il nostro Paese ricopriva la venticinquesima posizione⁴ (Fig 1.5).

Fig.1.5: Indice di digitalizzazione dell'economia e della società (DESI) 2022

Fonte: Commissione Europea



³ L'edizione 2020/2021 dell'Osservatorio è stata realizzata con il supporto di AdKaora, AppQuality, BVADoxa, Hic Mobile, Ogury, RTI Business Digital, ShopFully, Stocard, Toshiba Global Commerce Solutions; Comscore, GS1 Italy, Next 14, PAYBACK Italia, Rawfish

⁴ <https://digital-strategy.ec.europa.eu/it/policies/desi>

L'Italia sta guadagnando terreno e, se si considerano i progressi del suo punteggio DESI negli ultimi cinque anni, sta avanzando a ritmi molto sostenuti

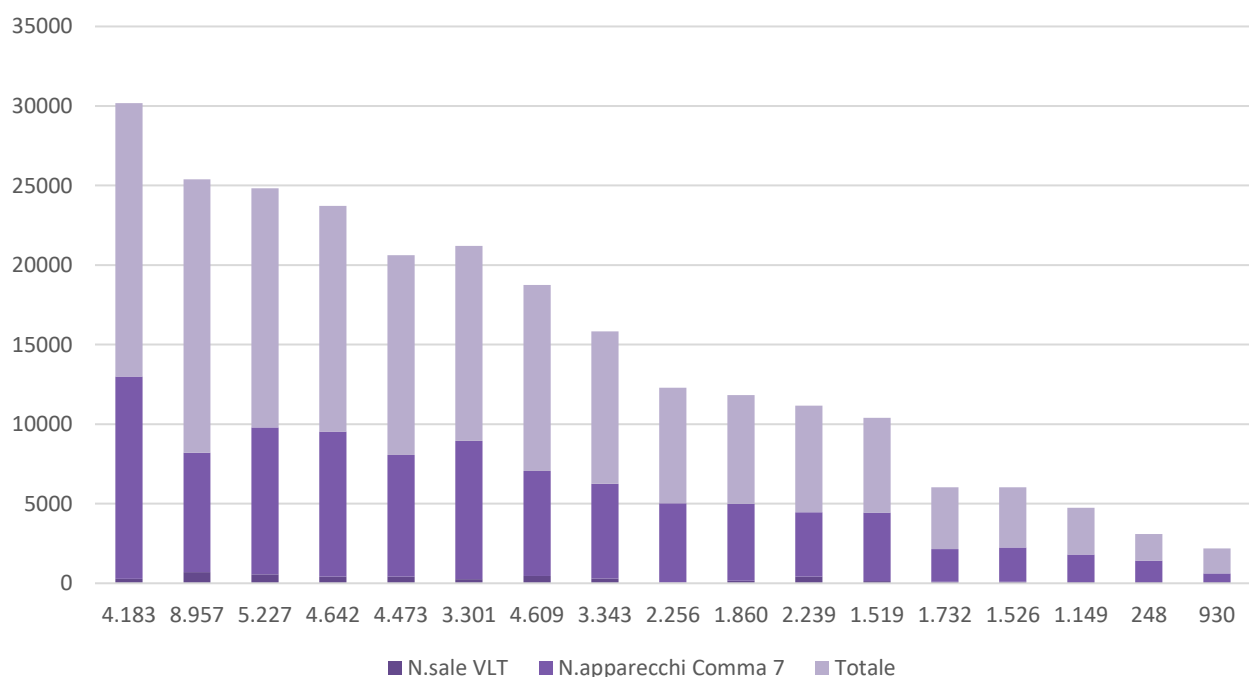
Negli ultimi anni le questioni relative allo sviluppo dei canali digitali hanno acquisito crescente attenzione politica, in particolare grazie all'istituzione di un Ministero per l'Innovazione tecnologica e la transizione digitale, all'adozione di varie strategie chiave e al varo di molte misure strategiche.

2. Distribuzione territoriale del gioco

La rete degli esercizi che ospitano apparecchi da intrattenimento AWP, per quanto capillare su tutto il territorio nazionale, evidenzia, rispetto allo scorso anno, un forte rimescolamento. Infatti se nel 2020 la Lombardia aveva un numero di apparecchi AWP quasi pari a tutto il sud, ora emerge una distribuzione più omogenea. La regione continua ad avere il numero più alto di apparecchi AWP, ma insieme ad altre regioni del centro e del mezzogiorno (Lazio, Campania, Veneto, Emilia-Romagna, Puglia, Basilicata e Molise) che, insieme, fanno registrare oltre 20.000 AWP installati sul territorio (Fig.1.6). Incidono su questi dati la propensione al gioco nelle diverse parti d'Italia, ma anche le diverse normative regionali in materia.

Fig.1.6: Numero apparecchi per regione (2021)

Fonte: Libro Blu 2021



Complessivamente il numero degli esercizi che ospitano apparecchi AWP è in forte calo nell'ultimo quadriennio: si passa dai quasi 77.000 esercizi del 2017 ai 52.000 del 2021. A seguito della pandemia da Covid-19 e delle misure emergenziali adottate, su un totale di 265.000 apparecchi AWP potenzialmente attivi sul territorio, ne risultano circa 10.000 in meno e 30.000 giacenti nei magazzini dei gestori. In Lombardia risulta comunque una rete particolarmente densa, con un esercizio AWP ogni 2,6 Km² di territorio regionale, nel Lazio un esercizio AWP ogni 3,7 Km². Se si confrontano due regioni aventi più o meno la stessa superficie geografica, anche se orograficamente molto diverse, si passa dal Trentino che ha un esercizio che ospita AWP ogni 54,8 km², alla Campania che ne ha, invece, uno ogni 2,5 Km².

Il discorso cambia per gli apparecchi VLT. Qui effettivamente il numero di apparecchi ubicati in Lombardia continua ad essere pari a quello di tutto il sud Italia, più del doppio di quelli ubicati nelle regioni con più apparecchi (Lazio, Piemonte, Campania), e poco meno del doppio del Veneto. Mentre in Lombardia sono presenti sale VLT mediamente più grandi e che ospitano, in media, 15 apparecchi VLT ciascuna, in Campania e in misura minore anche nelle altre regioni, le sale sono più piccole con una media di 8,75 apparecchi VLT per sala⁵.

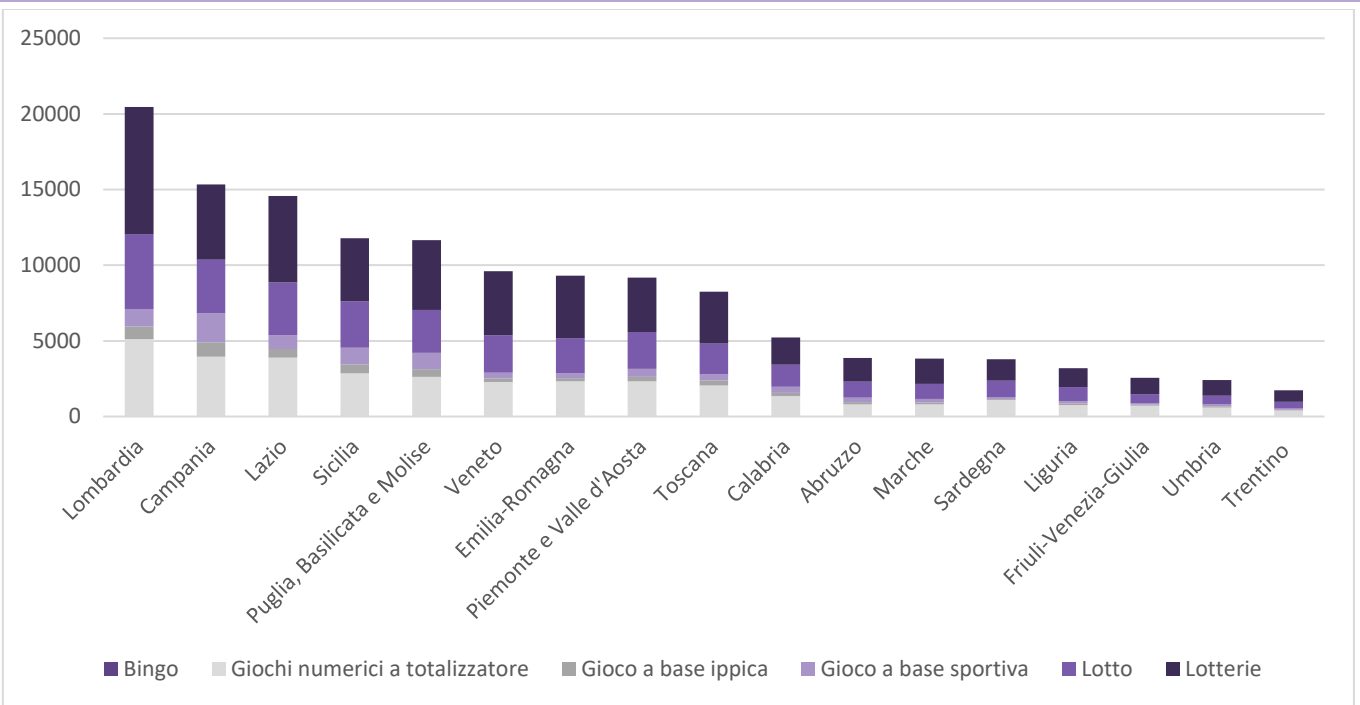
Dall'analisi della rete di vendita per tipologia di gioco sul territorio nazionale, emerge che la Lombardia, il Lazio e la Campania detengono anche la quantità maggiore di numero di punti vendita per "Giochi numerici a totalizzatore", "Lotterie" e "Lotto", che in termini percentuali rappresentano il 36,06 per cento sul totale (1.7)⁶. Il maggior numero di sale Bingo è registrato in Sicilia (28 sale), seguito immediatamente dalla Campania, dal Lazio e dalla Lombardia (con 25 sale). Un dato importante se consideriamo che la Sicilia ha una densità abitativa di 186 ab/km², a differenza delle altre tre regioni citate che hanno rispettivamente 409 ab/km², 331 ab/km² e 417 ab/km². Puglia, Basilicata, Molise e Calabria possiedono invece solo 9 sale bingo in totale. Inoltre in Lombardia troviamo una sala scommesse (Giochi numerici a totalizzatore, gioco a base ippica, gioco a base sportiva, lotto, lotterie) ogni 1,16 km² circa, nel Lazio ogni 1,18 Km², in Campania aumenta ancora, troviamo infatti un centro scommesse ogni 0,88 km² circa, se confrontata con il Trentino il dato è consistente visto che in quest'ultima è possibile trovare una sala scommessa ogni 7,8 km² con la stessa superficie geografica (il dato rimane ovviamente influenzato dalla densità abitativa).

⁵ <https://www.adm.gov.it/portale/documents/20182/77358098/Libro-Blu2021-Relazione-2nov2022-prot.pdf/b80decc6-d281-8a9e-c497-afaf15626ff?t=1667398379393>

⁶ <https://www.adm.gov.it/portale/libro-blu-organizzazione-statistiche-e-attivita-anno-2021>

Fig.1.7: Rete di vendita per tipologia di gioco (2021)

Fonte: Libro Blu 2021



Dall'analisi della rete di vendita per tipologia di gioco, Lombardia, Lazio e Campania detengono la quantità maggiore di numero di punti vendita per "Giochi numerici a totalizzatore", "Lotterie" e "Lotto", che rappresentano il 36% del totale

Basandoci sull'analisi della rete precedentemente affrontata notiamo come in alcune regioni le sale di gioco legale e gli apparecchi di gioco siano distribuiti in maniera decisamente capillare sul territorio regionale (Campania, Sicilia, Lombardia). La frammentazione del sistema ha permesso alle regioni di disciplinare la materia senza l'obbligo di seguire un assetto uniforme e creato una disparità di trattamento a seconda del collocamento geografico dell'esercizio commerciale. Nell'ottica dell'atteso di riordino del settore del gioco pubblico in Italia, semplificare la rete e razionalizzare il modello distributivo dei centri potrebbe essere una soluzione efficiente per raggiungere gli obiettivi di efficienza economica, sicurezza e tutela della salute pubblica.

3. La disciplina del settore dei giochi e l'opportunità di riordino

La disciplina dei giochi pubblici è contenuta in numerose disposizioni legislative, e le varie forme di gioco e scommessa sono canalizzate in circuiti improntati ai principi della trasparenza, della tutela del consumatore e, più in generale, della legalità. Per questo la gestione dei giochi e

delle scommesse viene effettuata direttamente o, a seguito di apposita concessione, per mezzo di persone fisiche o giuridiche che diano adeguata garanzia di idoneità⁷.

Il modello italiano di esercizio del gioco pubblico con vincite in denaro si basa da un lato sulla riserva in favore dello Stato in materia di giochi e scommesse e, dall'altro, sulla concessione di servizio tramite la quale l'amministrazione affida a un soggetto privato scelto attraverso selezioni a evidenza pubblica l'esercizio del gioco, mantenendo sull'attività stringenti poteri di controllo.

In generale la disciplina del settore dei giochi è inserita in un quadro frammentario dal punto di vista della regolamentazione, in assenza di una visione organica del legislatore, motivo per cui da anni si parla dell'urgenza di un intervento di riordino, che persegua un equilibrio tra le istanze di tutela della salute dei cittadini e le esigenze dell'erario, e garantisca allo stesso tempo certezza del diritto per gli operatori economici. La materia è stata infatti nel tempo oggetto di interventi legislativi posti a presidio della tutela della salute come contrasto al fenomeno della ludopatia e la giurisprudenza amministrativa e costituzionale hanno ritenuto che essa attiene allo stesso tempo alla tutela della salute e all'ordine pubblico.

La materia è stata nel tempo oggetto di interventi legislativi posti a presidio della tutela della salute e la giurisprudenza ha ritenuto che essa attiene allo stesso tempo alla tutela della salute e all'ordine pubblico

Secondo la legislazione nazionale e la giurisprudenza successiva, spetta allo Stato e all'Agenzia delle dogane e dei Monopoli (ADM) fissare i principi generali, i regolamenti in materia di gioco e le azioni di contrasto al gioco d'azzardo illecito, mentre le regioni e gli enti locali hanno il potere di disciplinare le concrete modalità, nel rispetto della tutela della salute, della quiete pubblica e delle norme ambientali. Molte legislazioni regionali e provinciali prevedono quindi delle forme di prevenzione logistica che intervengono a regolamentare numerosità e ubicazione delle sale da gioco con l'obiettivo di tutelare le fasce più vulnerabili della popolazione, identificando i luoghi sensibili (le scuole, i centri di formazione, i luoghi di culto, gli impianti sportivi, gli ospedali, le strutture operanti in ambito sanitario o socio-sanitario, i luoghi di aggregazione giovanile e gli istituti di credito). Questa impostazione disciplinare risale al cosiddetto decreto Balduzzi (decreto legge 13 settembre 2012, n.158, convertito dalla legge dell'8 novembre 2012, n.189) che ha iniziato a disciplinare il fenomeno del gioco d'azzardo anche in relazione ai suoi possibili effetti sulla salute degli individui. Con riguardo ai profili sanitari, la disciplina prevedeva l'aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza (LEA) e modificava pure il regime di pubblicità dei giochi, con l'obiettivo di ridurre la diffusione della dipendenza dal gioco. Inoltre si stabiliva l'intensificazione dei controlli sul rispetto della normativa e una progressiva ricollocazione dei punti della rete fisica di raccolta dei punti gioco per tener conto della presenza nel territorio di scuole, strutture sanitarie e ospedaliere, luoghi di culto, centri socio-ricreativi e sportivi (art. 7, comma 10). A seguito del citato decreto, le amministrazioni regionali e locali hanno iniziato ad adottare legittimamente propri regolamenti in materia di ricollocazione dei punti della rete fisica, in assenza di una normativa di coordinamento di ambito statale e benché non sia stato emanato il decreto ministeriale che avrebbe dovuto indicare i criteri da rispettare.

⁷ articolo 2 del decreto legislativo n.496, 1948

Non essendo stati nel frattempo adottati i provvedimenti su scala nazionale la frammentazione del sistema ha permesso alle regioni di disciplinare la materia senza l'obbligo di seguire un assetto uniforme e creato una disparità di trattamento a seconda del collocamento geografico dell'esercizio commerciale. Questo ha creato un certo disagio tra i titolari degli esercizi delle attività di gioco e di fatto portato a sollevare molteplici questioni giuridiche di fronte al giudice amministrativo e alla Corte costituzionale.

In generale, l'esponentiale sviluppo del settore del gioco ha portato negli anni a ritenere necessario il varo di una regolamentazione unitaria in grado di disciplinare in modo armonico gli articolati aspetti della materia: il quadro legislativo è infatti costituito da un gran numero di enti nazionali e di leggi e disposizioni regionali, che sono state oggetto di numerose modifiche normative.

La frammentazione del sistema ha permesso alle regioni di disciplinare la materia senza l'obbligo di seguire un assetto uniforme e creato una disparità di trattamento a seconda del collocamento geografico dell'esercizio commerciale

Se la legislazione primaria è rappresentata dai codici civili e penali, che contengono alcune regole dedicate ai giochi, dal Testo Unico della Pubblica Sicurezza (TULPS) del 1926 e dai suoi successivi aggiornamenti, esistono poi numerosi interventi del legislatore, che ha più volte agito con l'obiettivo primario di combattere il gioco illegale, tutelare l'ordine pubblico e la salute dei cittadini. Tra i più recenti rientrano la legge di Bilancio 2020, che ha previsto che entro il 31 dicembre 2020 fosse indetta una gara per aggiudicare le concessioni non rinnovabili di nove anni per AWP e VLT e diritti per il gioco online, modificato la tassazione sui dispositivi AWP e VLT⁸, ridotto la percentuale di vincita per i giocatori (AWP e VLT) e modificato il prelievo sulle vincite; il provvedimento congiunto dell'ADM e dell'Agenzia delle entrate (30 gennaio 2021) con il quale sono state fissate le regole per il funzionamento della lotteria degli scontrini; la legge di bilancio 2021 che ha fissato un nuovo termine per l'attribuzione delle concessioni di gioco per la raccolta del Bingo, posticipando di 24 mesi la scadenza prevista dalla legislazione vigente, fino al 31 marzo 2023 e l'articolo 18 del decreto legge n. 36 del 2022 che stabilisce che con uno o più provvedimenti del direttore dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli, d'intesa con l'Agenzia delle entrate, sono disciplinate le modalità tecniche di tutte le lotterie degli scontrini, sia istantanee sia differite. Ultimi, ma non meno importanti, i commi 123 e 124 della Legge di Bilancio 2023 con i quali sono state prorogate a titolo oneroso, e fino al 31 dicembre 2024, talune concessioni per la raccolta a distanza dei giochi pubblici in scadenza al 31 dicembre 2022. Per la raccolta del gioco del Bingo in scadenza il 31 marzo 2023; per la realizzazione e conduzione delle reti di gestione telematica del gioco mediante apparecchi da divertimento e intrattenimento, in scadenza il 29 giugno 2023; delle concessioni per la raccolta delle scommesse su eventi sportivi, anche ippici, e non sportivi, compresi gli eventi virtuali, in scadenza il 30 giugno 2024. Questo è legato alla necessità di ricorrere a proroghe, in assenza di un riordino. Per comprendere meglio la natura della questione territoriale, così come le incertezze a essa collegate, è utile richiamare la risposta

⁸ Al 23,85 e all'8,50% (VLT) rispettivamente per AWP e VLT a partire dal 1° gennaio 2020 e al 24 e 8,6% a partire dal 1° gennaio 2021

del Consiglio di Stato alla richiesta di parere dell'Ufficio legislativo - Finanze del MEF riguardo le procedure di selezione per l'affidamento delle concessioni per la raccolta in rete fisica di scommesse su ogni tipo di evento sportivo e non (anche scommesse su eventi simulati) del 27 marzo 2019⁹. Il processo su cui il MEF chiedeva il parere del Consiglio di Stato era quello del bando per le nuove concessioni di scommesse. Al tale processo è stato di fatto posto uno stop dal Consiglio di Stato. Tra i punti principali di tale decisione, c'è proprio la mancanza di attuazione dell'intesa Stato – Regioni del 2017. A tal proposito, nel parere del Consiglio di Stato vengono rilevate diverse criticità, in primis in merito ai rapporti con le autonomie territoriali.

Inoltre, è opportuno ricordare che la disciplina fiscale del settore dei giochi, composta da diverse tipologie di tassazione (prelievo erariale unico, imposta unica, imposta sugli intrattenimenti e aliquota Iva), prevede modalità e aliquote diverse a seconda dei vari tipi di gioco ed è stata anch'essa soggetta nel tempo a molteplici aumenti e variazioni, in particolare per quanto riguarda il Prelievo erariale unico (Preu) e l'imposta unica (Fig. 1.8).

La disciplina fiscale del settore dei giochi prevede modalità e aliquote diverse a seconda dei vari tipi di gioco ed è stata anch'essa soggetta nel tempo a molteplici aumenti e variazioni

Lo scorso 23 marzo 2023 è stato infine presentato il Disegno di legge delega al Governo per la riforma fiscale, attualmente in discussione presso la Camera dei Deputati¹⁰. L'Articolo 13 conferisce delega al Governo per il riordino delle disposizioni vigenti in materia di giochi pubblici, confermando il modello organizzativo su cui si fonda il sistema e costruito sulla base del regime concessorio e autorizzatorio e ritenendolo indispensabile per la tutela dell'ordine pubblico e per la garanzia delle entrate erariali derivanti dal comparto per convogliarne una parte verso la fiscalità generale.

⁹ Consiglio di Stato, Sezione Prima, Adunanza di Sezione del 27 marzo 2019

¹⁰ <http://documenti.camera.it/leg19/pdl/pdf/leg.19.pdl.camera.1038.19PDL0031670.pdf>

Fig.1.8: La fiscalità nel settore dei giochi (sintesi)

Fonte: Ufficio Parlamentare di Bilancio e I-Com

GIOCO		BASE IMPONIBILE	ALIQUOTA	TASSAZIONE SULLA VINCITA
GIOCHI NUMERICI A QUOTA FISSA	LOTTO TRADIZIONALE	MARGINE ERARIALE RESIDUO	DIFFERENZIALE PER IL BANCO	8% INDIPENDENTEMENTE DELLA SOMMA VINTA
	10 E LOTTO	MARGINE ERARIALE RESIDUO	DIFFERENZIALE PER IL BANCO	11% INDIPENDENTEMENTE DELLA SOMMA VINTA
GIOCHI NUMERICI A TOTALIZZATORE NAZIONALE	SUPERENALOTTO	RACCOLTA	28,27%	20% > 500 EURO
	SUPERSTAR	RACCOLTA	38,27%	20% > 500 EURO
	WIN FOR LIFE	RACCOLTA	23,27%	20% > 500 EURO
LOTTERIE	LOTTERIE ISTANTANEE	MARGINE ERARIALE RESIDUO	VALORE RESIDUALE	20% > 500 EURO
	LOTTERIE DIFFERITE	MARGINE ERARIALE RESIDUO	VALORE RESIDUALE	
GIOCHI A BASE SPORTIVA	SCOMMESSE A QUOTA FISSA	MARGINE LORDO	20% RETE FISICA E 24% A DISTANZA	
SCOMMESSE VIRTUALI		MARGINE LORDO	22%	
BINGO	BINGO DI SALA	VALORE DELLE CARTELLE ACQUISTATE	12%	
	BINGO ONLINE	MARGINE LORDO	25%	
APPARECCHI	AWP	RACCOLTA	24%	
	VLT	RACCOLTA	8,60%	20% > 200 EURO
GIOCHI DI ABILITA' A DISTANZA, DA CASINO*, DI CARTE E DI SORTE ONLINE	GIOCHI DI ABILITA' A DISTANZA	MARGINE LORDO	25%	

Il comma 2 prevede l'introduzione di regole tecniche volte a prevenire fenomeni di disturbi da gioco d'azzardo patologico, come diminuzione dei limiti di giocata e di vincita; obbligo della formazione continua dei gestori e degli esercenti; rafforzamento dei meccanismi di autoesclusione dal gioco; previsione di caratteristiche minime che devono possedere le sale e gli altri luoghi in cui si offre gioco; divieto di raccogliere gioco su competizioni sportive dilettantistiche riservate esclusivamente a minori di anni 18.

L'Articolo 13 conferisce delega al Governo per il riordino delle disposizioni vigenti in materia di giochi pubblici. Conferma il modello organizzativo su cui si fonda il sistema e lo ritiene indispensabile per la tutela dell'ordine pubblico e per la garanzia delle entrate erariali

Inoltre l'introduzione di norme volte a garantire l'applicazione di regole trasparenti e uniformi nell'intero territorio nazionale, assicurando forme vincolanti di partecipazione delle Regioni e degli enti locali competenti per territorio al procedimento di autorizzazione e di pianificazione. Secondo l'articolo il punto di equilibrio fra permissione e limitazione del gioco sta nella costruzione di un chiaro regime di responsabilizzazione del concessionario o del titolare di punto di offerta di gioco. Allo stesso tempo l'articolo prevede la razionalizzazione territoriale della rete di raccolta del gioco, anche in funzione della pianificazione della dislocazione locale. Inoltre, lo stesso comma

prevede il rafforzamento dell'apparato normativo sulla trasparenza e sui requisiti soggettivi e di onorabilità dei soggetti che, direttamente o indirettamente, controllano o partecipano al capitale delle società concessionarie dei giochi pubblici.

Per quanto riguarda la riserva in favore dello Stato nella organizzazione ed esercizio dei giochi pubblici la proposta attribuisce alla normazione di rango primario la misura massima del prelievo erariale sulle singole tipologie di giochi, la natura e la fattispecie imponibile, il soggetto passivo e la misura massima dell'imposta, mentre lascia alle fonti di rango secondario (i.e. regolamenti e provvedimenti amministrativi) il compito di stabilire *“la disciplina delle forme di gioco, la posta massima di partecipazione, la misura massima della restituzione in vincita, la corresponsione degli aggi, diritti e proventi dovuti nonché i livelli essenziali di informazione al pubblico e la definizione delle condizioni generali di gioco e delle relative regole tecniche, anche di infrastruttura”*. Si prevede anche il riordino delle attuali disposizioni in materia di prelievo erariale sui singoli giochi, al fine di assicurare il riequilibrio del relativo prelievo fiscale, distinguendo quello di natura tributaria in funzione delle diverse tipologie di gioco pubblico e al fine di armonizzare le percentuali di aggio o compenso riconosciuto ai concessionari, ai gestori e agli esercenti e le percentuali di vincita (c.d. pay out). In materia si prevede, poi, un rafforzamento della disciplina dei controlli e dell'accertamento dei tributi gravanti sui giochi e delle altre violazioni in materia, il riordino del sistema sanzionatorio sia penale sia amministrativo, un inasprimento delle sanzioni e nuovi poteri di controllo contro il gioco a distanza. In ultimo, ma forse più importante, il comma prevede l'introduzione di norme tese a garantire l'applicazione di regole trasparenti e uniformi nell'intero territorio nazionale *“assicurando forme di partecipazione degli enti locali competenti per territorio al procedimento di autorizzazione e di pianificazione nell'ottica del principio di leale collaborazione tra Stato ed enti locali e immaginando come sede di confronto istituzionale la Conferenza Unificata”*.

Al Ministero dell'economia e delle finanze viene affidata la definizione di un programma annuale dei controlli volti al rafforzamento e al contrasto ad ogni forma di gioco illegale, e gli si attribuisce la responsabilità di inviare ogni anno alle Camere (entro il 31 dicembre), una relazione sul settore del gioco pubblico che contenga dati sullo stato delle concessioni, sui volumi di raccolta, sui risultati economici della gestione e sui progressi in materia di tutela dei consumatori di giochi e della legalità.

Nonostante la proposta di riforma sia stata in generale ben accolta dal comparto, nel corso delle audizioni parlamentari degli operatori del gioco è emersa una richiesta di attenzione particolare alla distribuzione degli esercizi sul territorio, che parla della necessità ormai improrogabile di vedere applicati adeguatamente gli strumenti di concertazione tra lo Stato e gli enti locali, per garantire regole omogenee sulla distribuzione degli esercizi sul territorio, sia per la tutela del consumatore che per la programmazione degli investimenti del settore. Resta da chiarire il riferimento dei termini *“razionalizzazione e specializzazione dell'offerta”*, contenuti nel testo dell'Art. 13 relativamente alla distribuzione delle attività di gioco pubblico, che sembrano richiamare alla differenziazione tra esercizi specializzati e generalisti. Con la stessa urgenza è emersa la necessità di evitare ulteriori aumenti del prelievo fiscale che potrebbero avere un impatto negativo sull'offerta di gioco legale, con perdite sia dal punto di vista del valore generato dal comparto che per la tutela dei consumatori.

Nonostante la proposta di riforma sia stata in generale ben accolta, nel corso delle audizioni parlamentari è emersa una richiesta di attenzione particolare alla distribuzione degli operatori sul territorio

Sulla rete di distribuzione negli anni sono emerse alcune inefficienze legate alla sua capillarità, oltre ovviamente alle implicazioni di carattere sociale e sanitario. Dal punto di vista meramente economico l'eccessiva numerosità dei punti di vendita può infatti portare ciascun punto a generare un ricavo medio insufficiente a garantire una adeguata gestione del locale, e può contribuire a rendere la distribuzione del gioco più costosa, e creare situazioni di crisi per la filiera della distribuzione dei prodotti di gioco, che nella loro minore dimensione dal punto di vista dei ricavi fanno fatica a reggere il progressivo aumento del carico impositivo. A ciò si aggiungono le sovrapposizioni di norme regionali e comunali di carattere restrittivo che hanno di fatto impedito negli ultimi anni la celebrazione delle gare ad evidenza pubblica sulle concessioni, di fatto fermando la possibilità di rinnovare il modello distributivo.

L'occasione offerta dalla delega fiscale sembra quindi cruciale per questi aspetti, e apre a riflettere sulla possibilità di raggiungere un riordino del modello di regolazione dei giochi pubblici. Un ripensamento del modello distributivo che possa contenere la capillarità della rete risponderebbe, in effetti, ad obiettivi ampiamente condivisi tra cui:

- la necessità di contenere la problematicità del gioco;
- la garanzia di stabilità delle entrate erariali grazie alla razionalizzazione della rete;
- il bilanciamento della governance dei giochi tra Stato centrale ed enti territoriali.

Nelle more dell'occasione del riordino fornita dal testo questi obiettivi andrebbero perseguiti con un modello di regolazioni chiaro e semplice, che possa differenziarsi dalla frammentazione che ha caratterizzato per anni la regolamentazione relativa al settore.

Una possibilità potrebbe essere quella di restringere ai punti vendita generalisti l'offerta delle sole lotterie, arrivando così ad avere un numero di punti specialistici definito e contingentato per il territorio dove trovare l'offerta di gioco di apparecchi da intrattenimento (AWP e VLT), scommesse e bingo. Del resto, in base alla percezione diffusa, i giochi con vincita in denaro hanno un diverso livello di complessità gestionale a seconda del tipo di prodotto venduto e, peraltro, sono potenzialmente più inclini a generare fenomeni di gioco ripetuto.

Un ripensamento di questo tipo risponderebbe ad una logica di razionalizzazione dei canali distributivi basata sul livello di complessità del prodotto venduto, a seguito della cui identificazione sarebbe necessario definire le caratteristiche del canale adatto alla sua vendita. I giochi più complessi, anche dal punto di vista sociale, si troverebbero ad essere venduti da un numero inferiore di punti con un accesso più controllato e la possibilità di individuare e gestire in modo più efficace i comportamenti di gioco problematico. È evidente che un ripensamento del modello distributivo avrebbe come conseguenza un cambiamento delle norme che regolano le gare. Nell'ipotesi di una rete unica per le tipologie di gioco diverse dalle lotterie e dal gioco a distanze sembrerebbe logico, ad esempio, ipotizzare un meccanismo di concessione che riguarderebbe proprio i punti fisici, nei quali sarebbe possibile offrire indistintamente questi

prodotti di gioco. Per gli enti territoriali un modello distributivo ridotto potrebbe generare alcuni vantaggi e renderli, peraltro, partecipi di un processo di pianificazione che risponde a logiche comuni. Oltre al contenimento della presenza di punti vendita sul territorio, avrebbero infatti a disposizione uno strumento di pianificazione territoriale che permette più facilmente di garantire le entrate erariali ma, soprattutto, di limitare l'esposizione al pubblico degli apparecchi con un effetto contenitivo sugli effetti sociali del consumo impulsivo che spesso possono generare.