

Riordino giochi

Proposta del Governo alla Conferenza unificata

PREMESSA

La legge di stabilità 2016 (articolo 1, comma 936) ha disposto che, in sede di Conferenza unificata, siano definite:

- a) le caratteristiche dei punti vendita ove si raccoglie gioco pubblico;
- b) i criteri per la distribuzione e concentrazione territoriale dei punti vendita ove si raccoglie gioco pubblico.

La finalità delle relative scelte è quella “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”.

In coerenza con questa impostazione la Conferenza unificata ha avviato, il 5 maggio 2016, il confronto sulla regolazione del settore dei giochi.

Dopo una lunga e fruttuosa serie di incontri, verifiche ed approfondimenti, anche tenendo conto di quanto prospettato dagli Enti locali, dalla Commissione antimafia e da quanto recepito in mozioni parlamentari, la Conferenza propone la seguente intesa.

GLI OBIETTIVI DA RAGGIUNGERE

L’obiettivo che lo Stato si propone, di intesa con gli Enti Locali, è regolare la distribuzione dell’offerta di gioco diffusa nel territorio, tenendo conto delle accresciute esigenze sociali.

Nel passato, si è accettato si diffondesse l’aumento del gioco legale, in particolare delle slot, moltiplicando l’offerta nel territorio, con l’obiettivo, di porre, giustamente argine alla diffusione incontrollata dell’offerta di gioco illegale.

Tutto ciò ha, però, provocato una nuova emergenza sociale che ha indotto gli Enti locali, in assenza di un quadro regolatorio nazionale aggiornato, a scelte, in generale restrittive.

A fronte di questo quadro la soluzione prospettata dal Governo e condivisa dalla Conferenza, è quella di ridurre l’offerta di gioco pubblico e, dunque, l’esposizione dello Stato, in un settore che se, da un lato, garantisce importanti entrate erariali pari a 10,5 miliardi nel 2016, di cui 5,8 miliardi dai soli apparecchi slot, dall’altro misura conseguenze sociali che non possono più essere trascurate.

LE SCELTE GIÀ FATTE

Nel percorso in parte tracciato dall’articolo 14 della delega fiscale si è provveduto ad adottare, nella legge di stabilità 2016, alcuni provvedimenti coerenti con la suddetta impostazione e in particolare:

- la riduzione di almeno il 30% delle AWP in circolazione, attraverso la riduzione effettiva delle macchine disponibili;
- la determinazione di un numero massimo consentito di 10.000 sale e di 5.000 corner per le scommesse, con la conseguente concentrazione dei punti vendita;
- il passaggio alle AWP esclusivamente da remoto (upgrade tecnologico);
- la drastica riduzione degli spazi pubblicitari.

LE SCELTE IN VIA DI ATTUAZIONE E DA FARE

Si tratta ora di completare l’iter di riforma.

A tale scopo la Conferenza indica, di seguito, una serie di misure il cui fine è quello di realizzare una forte riduzione dell’offerta attraverso una sensibile contrazione dei punti vendita e un innalzamento dei loro standard qualitativi in un’ottica di contrasto al gioco d’azzardo patologico.

- 1) ridurre l’offerta di gioco, sia dei volumi che dei punti vendita, attraverso:
 - a) anticipo della riduzione delle AWP.

Il numero delle AWP attualmente in esercizio è di 400.000 ca., che saranno ridotte a 265.000 con le modalità previste dall’emendamento del Governo approvato e recepito nell’art. 6-bis del d.l. 50/2017 convertito nella l. 96/2017.

L’effetto di questo provvedimento di anticipazione della riduzione di AWP comporta, in meno di un anno, come evidenziato nella tabella di seguito riportata, la riduzione a 264.674 macchine ca (in quanto il 30% si applica ai 378.109 ca apparecchi esistenti al 31 luglio 2015). Considerando che al 31 dicembre 2016 gli apparecchi presenti sul mercato sono 407.323 ca, la riduzione effettiva sarà di oltre il 35%.

Ciò significa togliere definitivamente dal mercato attraverso un processo di rottamazione 142.649 ca macchine così suddivise: 125.000 ca AWP da bar e tabacchi (oggi ne sono installate 229.000 ca) e 17.000 ca dai generalisti secondari.

Di conseguenza dal 30 aprile 2018 il numero delle AWP sarà così indicativamente distribuito sul territorio nazionale:

Regione	Nr. Apparecchi attivi in esercizio 31/7/2015	Nr. Apparecchi attivi in esercizio 31/12/2016	Nr. Apparecchi attivi al 31.12.2017
ABRUZZO	10.201	10.917	7.141
BASILICATA	3.730	4.030	2.611
CALABRIA	16.853	17.735	11.797
CAMPANIA	39.171	41.876	27.420
EMILIA ROMAGNA	31.781	35.530	22.247
FRIULI VENZIA GIULIA	8.466	9.107	5.926
LAZIO	37.831	41.765	26.482
LIGURIA	10.129	10.702	7.090
LOMBARDIA	58.790	63.287	41.151
MARCHE	9.396	9.935	6.577
MOLISE	2.449	2.633	1.714
PIEMONTE	27.284	28.746	19.099
PUGLIA	23.296	25.067	16.307
SARDEGNA	13.816	15.084	9.671
SICILIA	20.101	21.544	14.071
TOSCANA	22.941	24.098	16.059
TRENTINO ALTO ADIGE	4.020	4.330	2.814
UMBRIA	5.319	5.911	3.723
VAL D'AOSTA	749	798	524
VENETO	31.786	34.228	22.250
Totale	378.109	407.323	264.674

Al fine di rendere effettiva ed omogenea nel territorio nazionale la riduzione delle AWP, dunque, si può prevedere che essa si avvii prioritariamente dagli esercizi che ne detengono un numero maggiore e che presentino inadeguate condizioni di agibilità (insufficiente metratura, distanza tra le macchine, eccessiva visibilità dall'esterno, etc.).

- b) sostituzione per rottamazione delle AWP rimanenti (265.000 circa) con le AWPR, che avverrà “entro il 31/12/2019” (così come previsto dalla Legge di Stabilità per il 2016), in modo proporzionale a partire dal 1° gennaio 2018 nella misura del 50% annuo. In particolare, gli esercizi con 1 o 2 AWP dovranno rottamare entro il 31 dicembre 2018.
- c) dimezzamento, in tre anni, dei punti di vendita del gioco pubblico, attualmente stimati in circa 100.000.

I punti vendita oggi abilitati alla installazione di AWP (non tutti necessariamente ne detengono attualmente) sono 98.600 ca, così suddivisi:

- 69.000 ca tra bar e tabacchi (di cui 56.000 bar ca e oltre 13.000 tabacchi);
- 29.600 ca sale e punti gioco così suddivisi:
 - 8.000 ca esercizi generalisti secondari,
 - 2.800 ca sale VLT,
 - 200 ca sale Bingo,
 - 5.000 ca sale giochi,
 - 5.600 ca negozi,
 - 8.000 ca corner.

A regime, i punti vendita in cui potranno essere presenti le AWP, rispetto agli attuali 98.600 ca, saranno così distribuiti:

- un numero massimo di 18.000 ca sale, comprensive di quelle attualmente installate, e punti gioco certificati, rispetto ai 29.600 attuali, (con una effettiva riduzione di oltre 10.000 punti vendita ca), così articolati:
 - 10.000 agenzie o negozi aventi come attività prevalente la vendita di prodotti di gioco pubblici (come previsto dalla legge di stabilità 2016),
 - 5.000 ca corner, (punti vendita aventi come attività accessoria la commercializzazione di prodotti di gioco pubblici),
 - 3.000 ca sale VLT e Bingo
- un numero massimo di circa 30/35.000 esercizi che saranno in grado di ottenere la certificazione per la vendita di gioco pubblico.

2) definire un sistema di regole relative alla distribuzione territoriale e temporale dei punti gioco che ospitano AWP.

Le Regioni, d'intesa con gli Enti locali, si impegnano a garantire la effettiva attività commerciale dei punti vendita del gioco pubblico previsti a regime (18.000 sale e punti Gioco e 30/35.000 esercizi).

I punti di vendita di gioco previsti a regime sono distribuiti d'intesa tra le Regioni, proporzionalmente, sulla base della attuale distribuzione numerica, ma tenendo conto della diversa collocazione urbanistica e sociale.

Le Regioni e gli Enti locali - al fine di una maggiore efficacia nella prevenzione dei minori e nella lotta alla ludopatia, nonché nel contrasto all'insediamento del gioco illegale e considerato che i punti gioco a regime saranno, complessivamente, la metà circa dei punti di gioco pubblico attualmente in esercizio - adotteranno, nei rispettivi piani urbanistici, criteri che, tenendo anche conto della ubicazione degli investimenti esistenti, consentano una equilibrata distribuzione nel territorio allo scopo di evitare il formarsi di ampie aree nelle quali l'offerta di gioco pubblico sia o totalmente assente o eccessivamente concentrata.

Riconoscere agli EELL la facoltà di stabilire per le tipologie di gioco delle fasce orarie fino a 6 ore complessive di interruzione quotidiana di gioco.

La distribuzione oraria delle fasce di interruzione del gioco nell'arco della giornata va definita in una prospettiva il più omogenea possibile nel territorio nazionale, anche ai fini del futuro monitoraggio telematico del rispetto dei limiti così definiti.

3) innalzare il livello qualitativo dei punti gioco e dell'offerta attraverso nuove regole di concessione certificata delle licenze di vendita del gioco.

La certificazione del punto gioco risponde a criteri (che verranno condivisi in sede di Conferenza con gli Enti locali), del tipo:

- l'accesso selettivo, completa identificazione dell'avventore, mediante il controllo con documento d'identità e della carta nazionale dei servizi che permetterà il funzionamento delle nuove AWPR e videosorveglianza;
- eliminazione di immagini eccessive che inducano al gioco;
- standard di arredo interno e luci, più segnaletica esterna che attesta la certificazione pubblica (modello "T" di tabacchi);
- rispetto di vincoli architettonici;
- formazione specifica per gli addetti anche con approccio di contrasto al gioco d'azzardo patologico;
- rispetto di limiti minimi sui volumi di spazio dedicati al gioco e sui numeri minimi e massimi di apparecchi adibiti al gioco;
- trasparenza delle comunicazioni in materia di gioco;
- la tracciabilità completa delle giocate e delle vincite, degli apparati di videosorveglianza interna simili a quelli in dotazione ai tradizionali casinò;
- un collegamento diretto con presidi di polizia e/o con l'Agenzia delle dogane e dei monopoli.

Al termine del periodo transitorio di tre anni potranno ospitare Awp solo i punti gioco certificati.

4) innalzare il sistema dei controlli

- inasprire i controlli contro il gioco illegale, attribuendo competenze specifiche anche agli organi di polizia locale, prevedendo un apposito potere sanzionatorio e l'attribuzione dei relativi proventi ai comuni;
- agevolare i controlli amministrativi e di polizia sui vari punti di gioco, attraverso il nuovo sistema distributivo del gioco lecito che dovrà fondarsi sull'equilibrio tra il complessivo dimensionamento dell'offerta e la distribuzione sul territorio dei punti vendita di gioco che risulti sostenibile sotto il profilo dell'impatto sociale e dei controlli che possono in concreto essere assicurati dalle autorità a ciò preposte;
- attribuire la necessaria rilevanza a significativi indicatori di rischio, quali a titolo di esempio l'«indice di presenza mafiosa», l'«indice di organizzazione criminale» (IOC) e altri indici pertinenti quali quelli utilizzati dall'ISTAT nel rapporto BES 2014, sul presupposto che le varie aree del Paese sono sottoposte a differenti profili di rischio di condizionamento e di infiltrazione mafiosa, oltre che della maggiore o minore propensione al gioco compulsivo, alla dipendenza da gioco patologico e a differenti situazioni di tensione o degrado sociale.

- offrire l'opportunità agli enti locali, ferma restando la pianificazione che deriverà dall'intesa, di far fronte adeguatamente e con prontezza - d'intesa con l'Agenzia Delle Dogane e dei Monopoli ed i preposti Organi di Magistratura, Polizia e Guardia di Finanza - a situazioni emergenziali di pericolosità sociale del diffondersi di illegalità e disagio connessi al gioco, anche in deroga alle disposizioni previste dall'intesa. A tal fine, lo Stato, nelle sue articolazioni, dovrà sostenere l'ente locale, con tempestività e con adeguate risorse, nell'adozione di misure tese a porre rimedio all'imprevista situazione emergenziale.
- predisporre conseguentemente un sistema strutturato di vigilanza e di controllo dei giochi che colleghi il rispetto delle normative antimafia e antiriciclaggio con le ispezioni amministrative, le verifiche tributarie e il monitoraggio continuo e capillare delle tecnologie elettroniche e informatiche; tale sistema deve essere in grado di garantire la «continuità di processo», la condivisione delle informazioni e il coordinamento sulla sicurezza informatica delle reti critiche, funzionali a questo settore;
- introdurre un nuovo modello di governance della vigilanza nel settore dei giochi e delle scommesse improntato a efficacia ed efficienza, basato anche sulla centralizzazione di qualunque dato o informazione giudiziaria riguardanti il gioco d'azzardo; peraltro, la IV direttiva europea antiriciclaggio, in via di attuazione sul piano nazionale, prevede esplicitamente la necessità che il settore del gioco d'azzardo sia adeguatamente governato da un'autorità dotata di «poteri di vigilanza rafforzati»;

5) accentuare l'azione preventiva e di contrasto al gioco d'azzardo patologico.

A tal fine:

- adottare quanto riportato nel documento conclusivo dell'Osservatorio istituito ai sensi del d.l. 158/2012.
- impegnare il Governo all'apertura di un confronto a livello europeo per favorire una legislazione comunitaria omogenea sulla pubblicità.
- implementare le risorse finanziarie attualmente previste dalla legge di bilancio.
- stabilire, che le nuove AWPR, prevedano esclusivamente la giocata attraverso la Carta Nazionale dei Servizi o Tessera Sanitaria.
- mantenere le caratteristiche attuali di bassa giocata e bassa vincita escludendo, pertanto, la possibilità di utilizzare banconote o qualsiasi altra forma di moneta elettronica.
- eliminare per le VLT la possibilità di inserire banconote di valore superiore a 100 (cento) euro.
- prevedere nuovi interventi tecnologici a salvaguardia del giocatore e di prevenzione e contrasto agli effetti del gioco d'azzardo patologico, quali ad esempio:
 - i) strumenti di autolimitazione in termini di tempo e di spesa;
 - ii) messaggi automatici durante il gioco che evidenziano la durata dello stesso;
 - iii) abbassamento degli importi minimi delle giocate;
 - iiii) introduzione di altri strumenti tecnologici che, nel rispetto della normativa sulla privacy, consentano un maggior controllo sul grado di partecipazione al gioco dei singoli giocatori più esposti al rischio del gioco d'azzardo patologico.

6) completare l'intervento normativo e di modernizzazione del settore dei giochi.

A tal fine, oltre ad applicare tutte le decisioni di cui sopra:

- predisporre le normative necessarie per il passaggio al sistema del "margine" per il calcolo delle entrate pubbliche;
 - realizzare, in collaborazione con il Ministero degli Interni e gli Enti Locali interessati, una revisione dell'attuale disciplina dei Casinò, finalizzata al risanamento del settore e a una razionale distribuzione nel territorio nazionale, anche allo scopo di aiutare la scelta di ridurre la frammentazione della attuale diffusione territoriale del gioco.
 - completare con il Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali le modalità di rilancio del settore ippico e della Lega ippica.
- 7)** assicurare un costante monitoraggio dell'applicazione della riforma, anche attraverso una banca dati sull'andamento del volume di gioco e sulla sua distribuzione nel territorio, alla quale possono accedere i Comuni. Il monitoraggio è affidato all'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli che si avvarrà del partner tecnologico Sogei. Il Ministero dell'Economia e delle Finanze riferirà periodicamente sui risultati del monitoraggio alla Conferenza Unificata che potrà decidere di consultare esperti ed istituti specializzati.

La Conferenza Unificata chiede al Ministro dell'Economia e delle Finanze, come di competenza, di tradurre, entro il 31 ottobre 2017, i contenuti della presente intesa in un apposito decreto ministeriale.