



## **PRIMO RAPPORTO SUL GIOCO PUBBLICO IN ITALIA**

Roma, 28 novembre 2019

### **INTERVENTO DI GERONIMO CARDIA, PRESIDENTE ACADI**

Si pone prioritariamente un tema reputazionale. Acadi rappresenta con le filiere dei suoi associati il 70% del comparto del Gioco Pubblico il cui ruolo ed il cui valore aggiunto nel sistema Paese sono ben rappresentati dalle quattro espressioni della giornata di oggi: Responsabilità, Legalità, Crescita e Occupazione.

Di qui il senso dell'avvio di un percorso che porterà a proporre pubblicamente un rapporto di sostenibilità del gioco pubblico e che oggi proponiamo nella forma che potete vedere.

Allo stesso tempo è chiaro che la percezione degli stakeholder - Politica, Istituzioni etc. - ma anche dell'opinione pubblica occorre sia aderente alla concreta situazione con cui il comparto si confronta.

I temi da risolvere unanimemente condivisi sono: esigenza di stabilità e pianificazione, stop all'aumento di tassazione che è riduzione di aggi, soluzione della questione territoriale e riordino con vero contrasto al disturbo da gioco d'azzardo senza ipocrisie.

Ricorrendo, per assicurare in concreto detto contrasto, a misure - diverse da distanziometri espulsivi e da limitazioni di orari asfissianti e non efficaci - volte a realizzare un processo di qualificazione della domanda, un processo di qualificazione dell'offerta (in termini di prodotti, ambienti e personale) anche ricorrendo all'innovazione tecnologica e di finanziamento, con le imposte già raccolte e senza aumenti di tassazione, del servizio sanitario regionale con risorse da destinare a Serd e Sert (Servizi delle dipendenze) per la comorbilità che caratterizza il DGA. Il tutto solo dopo avere restituito stabilità e certezza del diritto, basilari per la pianificazione e copertura degli importanti investimenti imposti.

#### **1. TEMA REPUTAZIONALE.**

**Partiamo dalle quattro parole in sala che sintetizzano il contributo al Paese del sistema concessorio del gioco pubblico.**

**Responsabilità** significa tutela della persona (salute risparmio, fede pubblica).

Tutela dei consumatori dalle frodi. Offerta di prodotti controllati, regolati e misurati. Impedisce l'accesso al gioco dei minori. Attuazione immediata di interventi diretti alla prevenzione del disturbo di gioco d'azzardo. Si occupa del contrasto ai problemi di dipendenza dal gioco.

**Legalità** significa assicurare sui territori il rispetto della legalità e delle regole, da un lato, e contribuire al contrasto alla criminalità, dall'altro (ordine pubblico).

Presidio dei territori con un'offerta legale. Controllo dell'accesso al comparto e vigilanza sugli operatori e sulla filiera. Contributo attivo alle indagini. Gestione del patrimonio informativo dei flussi di denaro con adempimenti antiriciclaggio. Tracciabilità dei flussi finanziari.

**Crescita** significa assicurare un importante contributo allo sviluppo economico del Paese.

Contrasto al sommerso ed all'evasione. Sviluppo di gettito erariale da emersione. Copertura di misure di politica economica senza aumenti di tassazione per i contribuenti. Sviluppo diretto ed indiretto del PIL. Innalzamento delle iniziative.

**Occupazione** significa sviluppo di importante sistema imprenditoriale e di rilevanti livelli occupazionali diretti ed indiretti.

Sistema di imprese del comparto altamente specializzato e qualificato per gli imposti standard di specializzazione di professionalità e di tecnologia, da un lato, e qualitativi in termini reputazionali, economici, finanziari e patrimoniali, dall'altro. Attrazione nel Paese di capitali di investimento dall'estero. Creazione di occupazione diretta. Sviluppo di occupazione delle imprese del comparto nelle aziende delle filiere distributive. Sviluppo dell'occupazione nell'indotto.

## **2. IL PRIMO RAPPORTO SUL GIOCO PUBBLICO CHE PRESENTIAMO IN CONFCOMMERCIO**

Ha come obiettivo misurare e dimostrare quanto sopra detto ruolo e valore aggiunto del comparto. Sul punto si rinvia alla sintesi del rapporto.

## **3. PUNTI DI ATTENZIONE DI OGGI**

### **FISCO.**

Non è un tema ordinario di troppe tasse. Si tratta di riduzioni di aggio rispetto all'inizio delle convenzioni di concessione.

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 larga parte in misura diversa da meri aumenti di tariffe. Solo l'ultimo aumento dei ben tre già imposti negli ultimi quindici mesi (e prima dell'attuale manovra) 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 in questa manovra si aggiungono a quanto sopra ed in relazione al medesimo l'Associazione ha avuto modo di precisare la propria posizione in una lettera aperta al Governo. Medesime preoccupazioni destano gli altri aumenti previsti nei documenti relativi alla manovra.

### **LA QUESTIONE TERRITORIALE.**

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, 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.

Si deve quindi evidenziare che l'espulsione del gioco pubblico da intere aree regionali (così come gli aumenti di tassazione già rilevati dall'UPB e quelli plurimi recenti) 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 (studi EURISPES, maggio e ottobre 2019).

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.

A risentire delle criticità esposte è anche la programmazione delle gare per le concessioni scadute o in scadenza (scommesse, bingo e tra un po' Awp e Vlt) 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.

**IL RIORDINO.** Manca un riordino per la stabilità 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.

Il riordino è stato annunciato (e non attuato) in numerose occasioni e a partire dal 2012.

### **IL CONTRASTO AL DISTURBO DA GIOCO D'AZZARDO. LE AZIONI CONCRETE.**

Una delle ultime previsioni di Riordino (la terzultima per esattezza, il Decreto Dignità 87/2018 prevedeva quanto segue (all'art. 9, c. 6-bis): «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».

Ebbene il Riordino potrebbe "mettere in ordine" una serie di punti.

Innanzitutto occorre restituire **stabilità al sistema concessorio** per il ruolo indiscusso nel contrasto al disturbo da gioco d'azzardo. E la stabilità passa per

- una certezza e coerenza normativa e delle remunerazioni delle attività previste in concessione e dunque per un definitivo stop agli aumenti di tassazione;
- un processo di qualificazione reputazionale del gioco pubblico che non solo lo distingua dall'offerta illegale ma che lo ponga al centro delle misure di contrasto all'illegalità ed al disturbo dal gioco d'azzardo sia agli occhi dell'opinione pubblica sia gli occhi delle Istituzioni.

In secondo luogo, occorre definire il **superamento della "questione territoriale"** che sta sempre più velocemente imponendo la chiusura di intere filiere distributive del gioco pubblico per i divieti sulla sostanziale totalità di intere Regioni dei distanziometri espulsivi, da un lato, e per l'insostenibilità di limitazioni orarie eccessive, dall'altro. Occorre presidiare il territorio in modo misurato senza concentrazioni o marginalizzazioni, tenendo conto della struttura urbana del medesimo.

- i distanziometri, peraltro inefficaci, sono viziati da dimostrati e conosciuti errori tecnici (sono troppi e inutili i luoghi sensibili, eccessivi i metri di interdizione, troppo spesso

illogici i criteri di calcolo, cerchio o percorso pedonale) al punto da rendere non insediabile la quasi totalità dei territori;

- il numero delle ore di interdizione giornaliera supera di gran lunga il limite massimo di divieto imposto dalla Conferenza Unificata in materia del 2017 di 6 ore giornaliere;
- queste misure, quasi sempre inefficaci ai fini dell'obiettivo che dichiaratamente intendono perseguire ovvero il contrasto al disturbo da gioco d'azzardo, stanno invece riducendo progressivamente le condizioni di tutela degli utenti in quanto, provocando la cancellazione dell'offerta pubblica, determinano lo sversamento della domanda nella crescente parallela offerta illegale (con le inevitabili conseguenze per la tutela dei giocatori e di danno alle imprese e alle entrate erariali).

In terzo luogo occorre definire l'introduzione di strumenti realmente efficaci di prevenzione e contrasto rispetto al disturbo da gioco d'azzardo, attivando un **processo di "qualificazione della domanda"**, quali:

- incentivi al processo di maturazione della domanda, programmando campagne di informazione e responsabilizzazione a cura di operatori privati e pubblici;
- trasferimento a favore gli Enti locali di parte delle esistenti imposte sul gioco pubblico sviluppato sul territorio di riferimento (senza ulteriori aumenti di tassazione), per assicurare al Servizio Sanitario Nazionale risorse per l'attuazione di politiche di prevenzione e cura sul territorio nelle strutture per le dipendenze del Servizio stesso e prevedendo un piano di controlli e verifica regionale;

In quarto luogo occorre definire l'introduzione di strumenti realmente efficaci di prevenzione e contrasto rispetto al disturbo da gioco d'azzardo, attivando un processo di **"qualificazione dell'offerta"** di gioco pubblico e delle reti distributive (apparecchi da intrattenimento, scommesse e gioco del bingo), in termini di prodotto, ambienti, personale, tramite:

- l'attivazione di strumenti di accesso alle aree di gioco e del Registro nazionale di esclusione alimentabile anche da familiari (già operativo per il gioco a distanza);
- la revisione dei parametri di gioco degli apparecchi (volta a ridurre la spesa oraria da parte del giocatore);
- la certificazione delle caratteristiche dei luoghi di gioco (modalità di accesso, formazione e responsabilizzazione degli addetti, ponderazione degli orari commerciali);
- la diversificazione dell'offerta di gioco tra punti specializzati (sale dedicate VLT, sale scommesse e sale bingo) e punti "generalisti";
- l'effettiva evoluzione tecnologica delle AWP (c.d. "AWP remote") con completa gestione online realtime (da server remoto) delle funzioni essenziali degli apparecchi da intrattenimento: (i) trasmissione dei contenuti di gioco agli apparecchi, monitoraggio e studio della domanda, modificabilità a distanza di tutti i parametri di gioco; (ii) autorizzazione all'avvio delle partite; (iii) verifica dell'integrità del software, in funzione di non manomissione; (iv) abbinamento con soluzioni di filtro di accesso al gioco e di induzione al gioco responsabile.

E' chiaro infine che **dette eventuali ulteriori iniziative ed investimenti potranno essere chiesti al comparto solo ed esclusivamente dopo avere definitivamente ripristinate la stabilità di sistema e la certezza del diritto del regime e della remunerazione del sistema concessorio** in premessa evidenziate. Diversamente risulta non possibile la pianificazione delle attività.