

Proposta del Governo alla Conferenza unificata del 2 febbraio 2017¹

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 è regolare la distribuzione dell'offerta di gioco diffusa nel territorio, tenendo conto delle accresciute esigenze sociali. L'aumento del gioco legale, in particolare delle slot, si è accettato si diffondesse nel passato, moltiplicando l’offerta nel territorio, con l'obiettivo, giusto, di porre 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

¹ Testo aggiornato al 2 febbraio 2017.

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;
- l'innalzamento del PREU.

LE SCELTE 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 e concentrazione 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:

- l'eliminazione entro il 31 dicembre 2017 dell'offerta di gioco dai c.d. esercizi generalisti secondari (alberghi, esercizi commerciali, edicole, ristoranti, stabilimenti balneari, rifugi alpini, circoli privati, etc);
- la progressiva riduzione fino alla totale eliminazione nell'arco di 3 anni delle AWP nei pubblici esercizi (bar) e nelle rivendite di tabacchi, fatta eccezione per quelli in grado di innalzare il proprio livello qualitativo ottenendo la certificazione di tipo A;
- allo scopo di rendere credibili questi obiettivi si prende positivamente atto della decisione del Governo di proporre al Parlamento di anticipare, al 31 dicembre 2017, la prevista riduzione di almeno il 30% delle AWP, a partire dai generalisti secondari e dai bar e dai tabacchi,

con criteri dimensionali relativi alla superficie dei locali, da definire con decreto del Ministro dell'Economia e delle finanze entro il 30 aprile 2017.

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

- a) 69.000 ca tra bar e tabacchi (di cui 56.000 bar ca e oltre 13.000 tabacchi);
- b) 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.

L'effetto del provvedimento di anticipazione al 2017 della riduzione di AWP, a cominciare dai generalisti secondari e dai bar e tabacchi, comporta, in 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 attualmente gli apparecchi presenti sul mercato sono 397.211 ca, la riduzione effettiva sarà di oltre il 33%.

Ciò significa togliere definitivamente dal mercato 132.537 ca macchine così suddivise: 114.000 ca AWP da bar e tabacchi (oggi ne sono installate 221.000 ca) e 19.000 ca dai generalisti secondari.

Di conseguenza dall'1 gennaio 2018 il numero delle AWP sarà così distribuito sul territorio nazionale:

Regione	nr. Apparecchi attivi in esercizio al 31.07.2015	nr. Apparecchi attivi in esercizio al 09.11.2016	nr. Apparecchi attivi al 31.12.2017
ABRUZZO	10.201	10.717	7.141
BASILICATA	3.730	3.918	2.611
CALABRIA	16.853	17.705	11.797
CAMPANIA	39.171	41.151	27.420
EMILIA ROMAGNA	31.781	33.387	22.247
FRIULI VENEZIA GIULIA	8.466	8.894	5.926
LAZIO	37.831	39.743	26.482
LIGURIA	10.129	10.640	7.090
LOMBARDIA	58.790	61.757	41.151
MARCHE	9.396	9.871	6.577
MOLISE	2.449	2.573	1.714
PIEMONTE	27.284	28.663	19.099
PUGLIA	23.296	24.473	16.307
SARDEGNA	13.816	14.514	9.671
SICILIA	20.101	21.117	14.071
TOSCANA	22.941	24.100	16.059
TRENTINO ALTO ADIGE	4.020	4.223	2.814
UMBRIA	5.319	5.587	3.723
VAL D'AOSTA	749	787	524
VENETO	31.786	33.391	22.250
Totale	378.109	397.211	264.674

Al fine di rendere effettiva e 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.).

L'eliminazione potrebbe avvenire in modo proporzionale del 33% annuo in tre anni per gli esercizi con più di due AWP installate al 31 luglio 2015, mentre gli esercizi con 1 o 2 AWP dovrebbero rottamare entro il 31 dicembre 2018.

Successivamente, a seguito della programmata eliminazione degli apparecchi AWP da bar e tabacchi, i punti vendita si ridurranno ulteriormente.

Perciò, 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 e punti gioco con certificazione di tipo "A", 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 sale giochi,
- 3.000 ca sale VLT e Bingo;

- una quota residua di esercizi che saranno in grado di ottenere la certificazione di categoria A.

Entro tale data andrà pure definita la distribuzione territoriale dei punti gioco, in maniera omogenea, sul territorio nazionale, in proporzione al numero, alla densità e alla composizione anagrafica della popolazione di ciascuna Regione e/o aree omogenee.

I suddetti criteri e la loro applicazione saranno definiti in sede tecnica della Conferenza unificata.

2) innalzare il livello qualitativo dei punti gioco.

A tal fine si introduce la certificazione del punto gioco di categoria A, che risponda alle seguenti caratteristiche e/o ad altri criteri che verranno condivisi in sede di Conferenza con gli Enti locali:

- l'accesso selettivo all'ingresso della sala, la 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;
- obbligo di segnalazione di soggetti patologici ai servizi sociali del comune e divieto di accesso per persone soggette alla dipendenza del gioco d’azzardo patologico ed inserite in programma di recupero;
- la tracciabilità completa delle giocate e delle vincite, degli apparati di videosorveglianza interna simili a quelli in dotazione ai tradizionali casinò;
- un collegamento diretto della sala con presidi di polizia e/o con l’Agenzia delle dogane e dei monopoli.

Le sale che ottengono la certificazione di tipo A non osserveranno i limiti delle distanze adottate dagli Enti Locali sulla base di criteri che saranno definiti con gli Enti territoriali in preparazione del decreto applicativo.

I punti gioco che ospitano AWP che superino i limiti numerici territorialmente stabiliti (come indicato nel punto 1) o non rispettino le caratteristiche previste per la classe A saranno classificati di tipo B esclusivamente per il periodo transitorio che porterà alla rottamazione delle AWP stesse.

Ciò al fine di frenare l'eccessiva polverizzazione sul territorio delle diverse tipologie di punti di gioco che pone un notevole ostacolo all'effettuazione di adeguati controlli amministrativi e di polizia; ciò vale a maggior ragione, ma non solo, nelle aree del Paese dove le autorità inquirenti sono chiamate a far fronte quotidianamente alle minacce poste da articolate organizzazioni criminali anche di tipo mafioso; occorre, pertanto, offrire alle Regioni e agli Enti locali, in alternativa o in aggiunta alle tipologie di punti di gioco previsti dalla legislazione vigente, la possibilità di prevedere che la propria quota di offerta di gioco sia concentrata in un numero limitato di «luoghi di gioco» considerati più sicuri.

3) definire un sistema di regole in materia di orari e di controlli.

- Stabilire per le AWP presenti in tutti i punti gioco delle fasce orarie di interruzione del gioco durante la giornata, all'interno di un'apertura minima di 8 ore, indipendentemente dagli orari stabiliti per l'apertura delle sale e degli esercizi. La distribuzione oraria 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 che verranno definiti.
- 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».

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

A tal fine:

- Impegnare il Governo all'apertura di un confronto a livello europeo per favorire una legislazione comunitaria omogenea sulla pubblicità.
- Stabilire, che le nuove AWPR, prevedano la giocata attraverso la Carta Nazionale dei Servizi o Tessera Sanitaria e mantengano le caratteristiche attuali di bassa giocata e bassa vincita escludendo, pertanto, la possibilità di utilizzare banconote o qualsiasi altra forma di moneta elettronica ed inoltre contengano 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. imessaggi automatici durante il gioco che evidenziano la durata dello stesso;
 - iii. abbassamento degli importi minimi delle giocate;
 - iv. 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.
- Per le VLT eliminare la possibilità di effettuare giocate di valore superiore a 100 (cento) euro.

5) 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.

6) 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 30 Aprile 2017, i contenuti della presente intesa in un apposito decreto legislativo.

febbraio 2017