

SCHEMA DI DECRETO LEGISLATIVO RECANTE DISPOSIZIONI IN MATERIA DI RIORDINO DEL SETTORE DEI GIOCHI, A PARTIRE DA QUELLI A DISTANZA, AI SENSI DELL'ARTICOLO 15 DELLA LEGGE 9 AGOSTO 2023, N. 111

Relazione Illustrativa

La legge 9 agosto 2023, n. 111, recante la delega al Governo per la riforma fiscale, ha dettato all'articolo 15 i principi e i criteri direttivi per il riordino delle disposizioni vigenti in materia di giochi pubblici, fermo restando il modello organizzativo fondato sul regime concessorio e autorizzatorio a garanzia della tutela della fede, dell'ordine e della sicurezza pubblici, del contemperamento degli interessi pubblici generali in tema di salute con quelli erariali sul regolare afflusso del prelievo tributario gravante sui giochi, nonché della prevenzione del riciclaggio dei proventi di attività criminose.

Preliminarmente si rammenta che in Italia il sistema dei giochi pubblici è basato su due fondamentali principi ordinamentali:

- a) spetta allo Stato stabilire le tipologie di giochi e i luoghi ove è consentito giocare (c.d. riserva legale statale);
- b) spetta allo Stato scegliere le modalità attraverso le quali possono essere offerti e gestiti i giochi pubblici, secondo il modello di gestione diretta ovvero secondo il modello della esternalizzazione, ossia mediante affidamento della gestione, con gara pubblica europea, a soggetti privati dotati di particolari requisiti.

Tali principi fondamentali affondano le loro radici nel decreto legislativo 14 aprile 1948, n. 496, recante "*disciplina delle attività di giuoco*", il quale negli articoli 1 e 2 stabilisce che:

- l'organizzazione e l'esercizio di giuochi di abilità e di concorsi pronostici, per i quali si corrisponda una ricompensa di qualsiasi natura e per la cui partecipazione sia richiesto il pagamento di una posta in denaro, sono riservati allo Stato;
- l'organizzazione e l'esercizio delle attività di cui al precedente articolo sono affidate al Ministero delle finanze, il quale può operare direttamente o per mezzo di persone fisiche o giuridiche, che diano adeguate garanzie di idoneità.

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, mediante la quale l'Amministrazione affida a un soggetto privato, prescelto sulla base di selezioni ad evidenza pubblica, nel pieno rispetto della normativa comunitaria, l'esercizio del gioco ampliando la sfera giuridica del destinatario e mantenendo sull'attività un potere di controllo.

L'istituto della concessione è volto al soddisfacimento degli interessi della collettività e al contenimento e riduzione dei costi, consentendo altresì, sul piano organizzativo, di attuare una forma di collaborazione con i privati nella gestione dei servizi e dei lavori pubblici, a fronte della quale è possibile, stante le contenute disponibilità di risorse del settore pubblico, reperire quelle di natura privata per la realizzazione degli obiettivi di rilevanza pubblica (ad esempio, avvalendosi delle dotazioni tecnico-organizzative dell'impresa privata ovvero scaricando su quest'ultima una parte dei costi, come quelli di carattere informativo).

In Italia, la raccolta dei giochi pubblici avviene attraverso due canali:

- a) quello storico, costituito dalla rete di luoghi fisici nei quali è consentito acquistare prodotti di gioco;
- b) quello più recente (avviatosi sul finire dello scorso decennio con la legge 7 luglio 2009, n. 88, legge comunitaria 2009, articolo 24, commi da 11 a 25), costituito dal gioco online o a distanza.

Attualmente, però, il ricordato modello della esternalizzazione è praticamente bloccato.



Invero, le gare per l'affidamento delle concessioni per la raccolta del gioco online, di cui all'articolo 24, comma 11, lettere da a) a f), della legge n. 88 del 2009 non sono state bandite da tempo e la durata delle attuali concessioni, in scadenza il 31 dicembre 2022, è stata prorogata fino al 31 dicembre 2024 per effetto della legge 29 dicembre 2022, n. 197 (legge di bilancio 2023), con un modesto onere a carico dei concessionari.

Le gare per l'affidamento delle concessioni per la raccolta del gioco in reti fisiche non sono state ancora bandite a causa dell'incertezza circa i luoghi fisici in cui è consentito aprire un punto fisico di gioco senza incorrere nei limiti ostativi introdotti con leggi regionali e soprattutto con mutevoli regolamenti comunali (che hanno disciplinato, in particolare, limiti di distanze dei luoghi fisici di offerta di gioco diversificati in funzione di tipologie diverse di siti qualificati come sensibili, nonché limiti di orari quotidiani solo durante i quali l'offerta di gioco è consentita).

Tale criticità è sorta e si è sviluppata a partire dal 2013 con l'emanazione, per l'appunto, di leggi regionali e regolamenti comunali orientati a contrastare lo sviluppo delle reti fisiche di raccolta del gioco e, simmetricamente, a contrarre il numero dei luoghi fisici nei quali fosse possibile acquistare prodotti di gioco.

Per disciplinare in maniera più coerente e uniforme il gioco in reti fisiche, nel 2017 è stata raggiunta una intesa politica (in sede di Conferenza Stato/Regioni/Enti locali) che, tuttavia, non ha mai trovato attuazione attraverso apposite fonti normative di rango primario. Al riguardo, il Consiglio di Stato, in un suo parere, ha evidenziato le criticità che avrebbero potuto presentarsi ove fossero state bandite nuove gare per il rinnovo delle concessioni di raccolta del gioco pubblico in rete fisica senza la preventiva attuazione dell'intesa politica sulla regolamentazione – nell'intero territorio nazionale – dei limiti di distanze e di orari per l'esercizio del gioco pubblico. Alla luce delle evidenziate criticità, il legislatore ha indicato, all'articolo 15 della legge n. 111 del 2023, principi e criteri direttivi per orientare il riordino, con appositi decreti delegati, dell'intero settore, anche al fine di rendere meno critica l'implementazione della regolamentazione che dovesse ritenersi necessaria e più agevole la sua corretta interpretazione.

Le principali linee direttrici della disciplina sono state così delineate:

- misure tecniche e normative volte a garantire la tutela dei soggetti più vulnerabili e a prevenire i disturbi da gioco d'azzardo e il gioco minorile;
- concertazione tra lo Stato, le Regioni e gli Enti locali dei piani di dislocazione territoriale dei luoghi fisici di offerta di gioco. Correlativamente, abilitazione dei concessionari, scelti con gara, ad offrire in quei luoghi i loro prodotti di gioco, così assicurando agli investitori la prevedibilità nel tempo della possibile dislocazione di tali luoghi sul territorio nazionale e una stabilmente predeterminata distanza da luoghi sensibili uniformemente individuati;
- riordino delle reti di raccolta del gioco sia a distanza sia in luoghi fisici;
- potenziamento del contrasto del gioco illegale e delle infiltrazioni delle organizzazioni criminali nell'offerta di gioco;
- trasparenza dei requisiti soggettivi e di onorabilità dei concessionari e (per il gioco in ambienti fisici) dei soggetti che formano le relative filiere di raccolta;
- riordino della disciplina dei prelievi fiscali ed erariali sul gioco, dei relativi accertamenti e controlli, con maggiore efficacia della prevenzione e repressione di fenomeni evasivi o elusivi;
- maggiore rigore, specificità e trasparenza della disciplina in materia di qualificazione degli organismi di certificazione degli apparecchi da intrattenimento e divertimento (c.d. *slot machine*).

In attuazione dei suindicati criteri, lo schema di decreto delegato definisce una disciplina completa del settore del gioco a distanza, prevedendo i requisiti soggettivi e oggettivi degli operatori, le responsabilità e gli obblighi verso lo Stato, i limiti alla potestà dello Stato nella modifica delle convenzioni di concessione o ai canoni convenzionali e alle imposte, le regole per la limitazione del gioco, norme per la tracciabilità dei flussi finanziari volte al contrasto del riciclaggio e misure per il contrasto dell'offerta di gioco a soggetti



privi di concessione.

Lo schema di decreto delegato, in attesa che si realizzino i presupposti (intesa fra Stato, Regioni e Enti locali in sede di apposita Conferenza) anche per il riordino del sistema di raccolta del gioco pubblico attraverso reti fisiche, da un lato, fornisce criteri generali valevoli per tutte le tipologie di gioco pubblico e, dall'altro, definisce con maggiore dettaglio le regole di riordino del settore dei giochi a distanza.

Nel dettaglio:

- il Titolo I fissa i principi e le regole generali valevoli sia per il gioco raccolto in reti fisiche sia per quello raccolto a distanza;
- il Titolo II stabilisce principi e regole valevoli specificamente per il gioco raccolto *online*, tra cui (i) requisiti di qualificazione soggettiva e oggettiva degli aspiranti concessionari, (ii) set di regole minime cui devono attenersi i relativi bandi pubblici di selezione, (iii) tracciabilità dei flussi finanziari impiegati nel e per il gioco, (iv) penali convenzionali e pieno rischio d'impresa del concessionario, (v) caratteristiche e regole su punti nodali afferenti alla rete di raccolta;
- il Titolo III detta disposizioni per la tutela del giocatore, in particolare se dedito al gioco *online*;
- il Titolo IV prevede regole specifiche per la gestione dei giochi a distanza;
- il Titolo V introduce misure di contrasto dell'offerta illegale di gioco;
- il Titolo VI prevede disposizioni transitorie e finali, tra le quali merita evidenziare subito la norma di cui all'articolo 23, comma 2, che annuncia un successivo riordino normativo in materia di raccolta del gioco in reti fisiche, da adottare non appena si concluda la ricordata previa intesa politica tra Stato, Regioni e Enti locali in occasione del quale si procederà anche a un complessivo riordino della fiscalità e delle entrate erariali di settore.

Gli obiettivi generali che si intendono perseguire con la nuova disciplina possono riassumersi in:

1. certezza del diritto e aumento del gettito erariale: a beneficio delle esigenze di finanza pubblica, consentendo l'elaborazione da parte dei concessionari di programmi di investimento e piani di sviluppo tecnologico e commerciali più efficaci che produrranno un'offerta di gioco più evoluta e con risultati in termini di raccolta e correlati effetti economico-finanziari in crescita;
2. garanzia della salute pubblica: producendo un gioco più sicuro, nonché più sostenibile e a minor rischio ludopatico;
3. rafforzamento del gioco legale: generando lo spostamento verso il gioco legale di una fetta importante della raccolta di gioco che attualmente ricorre a piattaforme illegali, con conseguente incremento del gettito erariale;
4. contrasto del riciclaggio: attraverso l'obbligo di tracciabilità dei flussi finanziari, facendo emergere nuova base imponibile e flussi finanziari illegali e completamente sconosciuti al fisco.

Si tratta di obiettivi generali e strategici a cui si aggiungono i seguenti obiettivi specifici:

- a) garantire una piena tutela dei soggetti maggiormente vulnerabili, nonché prevenire i fenomeni di disturbi da gioco d'azzardo (DGA) e di gioco minorile grazie alla adozione di nuove misure tecniche e regolamentari;
- b) regolamentare le attività della rete dei punti vendita ricarica attraverso l'istituzione di un apposito Albo;
- c) rafforzare la disciplina sulla trasparenza e sui requisiti soggettivi e di onorabilità dei concessionari;
- d) rafforzare i controlli sul gioco illegale al fine di aumentare l'efficacia dissuasiva e l'effettività, delle previsioni di legge;
- e) definire casi e regole certe per la revoca e la decadenza dei concessionari;
- f) garantire il principio di stabilità delle regole della concessione, nonché la conservazione dell'equilibrio contrattuale e dei valori patrimoniali pubblici.



In estrema sintesi, lo schema di decreto delegato è dunque finalizzato a garantire l'evoluzione delle reti di raccolta a distanza dei giochi pubblici attraverso la transizione dall'attuale contesto, che affonda le proprie radici nel 2009 e che già all'epoca rappresentava una sfida innovativa ed ha sicuramente costituito una leva di contrasto alla illegalità, ad un nuovo modello che preserva le citate radici introducendo elementi di novità finalizzati a rendere l'offerta del gioco a distanza ancora più sicura ed etica.

* * * *

In maggior dettaglio, quanto allo schema di articolato, **l'articolo 1**, in attuazione dei principi e dei criteri direttivi contenuti nella legge delega, precisa (comma 1) le regole generali e i principi valevoli trasversalmente per l'intero settore dei giochi pubblici con vincite in denaro, destinati a costituire il quadro regolatorio di fonte primaria della disciplina dei giochi pubblici ammessi in Italia.

Il comma 2 chiarisce che il decreto legislativo si propone di raccogliere sistematicamente ed organicamente le disposizioni di carattere generale applicabili ai giochi pubblici ammessi in Italia, con particolare riferimento a quelle relative ai giochi a distanza, rinviando ad un successivo decreto legislativo, da emanarsi dopo la definizione dell'intesa programmatica tra Stato, Regioni e Enti locali, la disciplina relativa ai giochi pubblici ammessi in Italia raccolti attraverso rete fisica saranno contenute.

Il comma 3 precisa che è esclusa dall'ambito applicativo del decreto delegato la disciplina delle case da gioco.

L'**articolo 2** fornisce utili definizioni, idonee a rendere più snello e comprensibile il tenore dell'intero articolato.

L'**articolo 3** enuncia (comma 1) i principi ordinamentali del gioco pubblico in Italia, secondo una più moderna e aggiornata individuazione degli interessi pubblici coinvolti e da proteggere:

- a) tutela dei minori di età;
- b) legalità del gioco, assicurata attraverso la conformità alla disciplina stabilita dalle norme primarie e secondarie di settore;
- c) sviluppo del gioco sicuro, volto ad assicurare la tutela del giocatore, specie se appartenente a fasce deboli, sia dal punto di vista della salute sia da quello dell'ordine pubblico e della sicurezza rispetto a fenomeni criminali;
- d) promozione del gioco responsabile, diretto a evitare forme anomale o distorte delle giocate o comunque suscettibili di generare dipendenza patologica nel giocatore;
- e) trasparenza dell'offerta di gioco, quale garanzia della piena conoscibilità delle regole e dei meccanismi di gioco;
- f) sviluppo delle reti di gioco secondo modelli che assicurano competitività e solidità organizzativa, economica ed efficienza dei soggetti che compongono le relative filiere;
- g) prevenzione, contrasto e repressione del gioco illegale o comunque non conforme a quello ammesso e regolato in Italia, nonché delle attività di riciclaggio eventualmente connesse alle attività di gioco;
- h) tracciabilità dei flussi economici e finanziari delle giocate, al fine di prevenire e contenere ogni utilizzo finanziario non corretto delle attività di gioco;
- i) unitarietà ed uniformità della organizzazione e della gestione della rete di offerta di gioco pubblico nell'intero territorio nazionale;
- l) utilizzo della pubblicità del gioco pubblico funzionale alla diffusione del gioco sicuro e responsabile, comunque coerente con l'esigenza di tutela dei soggetti più vulnerabili.

A fini ermeneutici, poi, il comma 2 stabilisce che detti principi di cui al comma 1 valgono quale criterio interpretativo delle norme in materia di gioco pubblico stabilite dall'ordinamento nazionale.



Alla luce poi di orientamenti ispirati anche dai principi unionali in materia di pubblici contratti e concessioni, l'**articolo 4** enuncia i seguenti principi di stampo europeo idonei a valere in materia di gioco pubblico:

- il gioco ammesso in Italia deve rispettare i principi emergenti dell'ordinamento europeo, specie quello per cui l'esercizio del gioco deve conformarsi al principio della libera concorrenza sul mercato comune, al principio di non discriminazione e alle libertà stabilite dai Trattati dell'Unione europea;

- la limitazione delle libertà stabilite dai Trattati dell'Unione è ammessa per tutelare i valori fondamentali dell'ordinamento nazionale della protezione della salute del giocatore, dell'ordine pubblico e della sicurezza;

- i requisiti richiesti per l'affidamento della concessione e i conseguenti impegni del concessionario sono determinati facendo riferimento alla effettiva protezione della salute del giocatore, nonché alla effettiva tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza.

Di rilievo è il principio enunciato al comma 3, in tema di tutela dell'affidamento e della buona fede nei rapporti tra concessionario e giocatore e nei rapporti tra concessionario e pubblica amministrazione. A tale ultimo riguardo va segnalata l'analogia con le situazioni giuridiche regolate dal decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, recante il codice dei contratti pubblici, e, in particolare, dal suo articolo 9, recante il principio di conservazione dell'equilibrio contrattuale.

A fini ermeneutici, poi, il comma 4 stabilisce che i principi europei valgono quale criterio interpretativo preferenziale delle norme applicabili al gioco in Italia cosicché l'interpretazione conforme a tali principi prevale rispetto ad altre possibili interpretazioni.

L'**articolo 5** elenca le fonti di produzione della disciplina dei giochi pubblici ammessi in Italia, ordinande gerarchicamente come segue:

- a) fonti normative dell'Unione europea, per quanto di competenza;
- b) la legge, incluso il presente decreto che costituisce il quadro regolatorio nazionale di carattere primario, assumendo il connotato di legge fondamentale della materia;
- c) il regolamento, come individuato nella norma sulle definizioni;
- d) il decreto del Ministro dell'economia e delle finanze ovvero il provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli (di seguito 'ADM'), se previsti dalla legge e dal regolamento.

Il Titolo II, e, in particolare, l'**articolo 6**, è dedicato alla disciplina dei giochi pubblici a distanza e del sistema concessorio.

Sintetizzandone la rassegna, al comma 1 vengono elencate le tipologie di gioco pubblico con vincita in denaro, riservate allo Stato, di cui sono consentiti, in forza di apposito titolo concessorio rilasciato dall'ADM, l'esercizio e la raccolta:

- a) scommesse, a quota fissa e a totalizzatore, su eventi, anche simulati, sportivi, inclusi quelli relativi alle corse dei cavalli, nonché su altri eventi;
- b) concorsi pronostici sportivi e ippici;
- c) giochi di ippica nazionale;
- d) giochi di abilità, inclusi i giochi di carte in modalità torneo ed in modalità diversa dal torneo, nonché giochi di sorte a quota fissa;
- e) scommesse a quota fissa con interazione diretta tra i giocatori;
- f) bingo;
- g) giochi numerici a totalizzatore nazionale;
- h) giochi numerici a quota fissa;
- i) lotterie ad estrazione istantanea o differita;
- l) ulteriori giochi svolti in modalità virtuale o digitale, anche attraverso il metaverso, istituiti e disciplinati con regolamento. In particolare, è prevista un'apertura verso modalità innovative di



gioco attraverso circuiti informatici e telematici, i cui prodromi già si stanno manifestando, e che tuttavia meritano di essere quanto prima appositamente regolati.

Il comma 3 conferma la durata novennale delle future concessioni per il gioco a distanza, al fine di assicurare un sufficiente arco temporale di ammortamento degli investimenti effettuati dai privati che conseguono la concessione.

Lo stesso comma e quello successivo (comma 4) prevedono, in continuità peraltro con la tradizione di settore, quali giochi pubblici raccolti a distanza sono gestiti mediante pluriconcessionari (giochi di cui al comma 1, lettere a)-f) e quali, invece, mediante monoconcessionari (giochi di cui al comma 1, lettere g)-i).

I commi da 5 a 8 compendiano il complesso delle regole volte a strutturare i futuri rapporti concessori (requisiti di partecipazione alle gare, obblighi che assumono i concessionari, tra i quali il pagamento degli oneri di concessione sia per *una tantum* di importo prestabilito sia per canone annuale, istruttoria di ADM sulle domande di partecipazione alle gare, schemi dei contratti di conto di gioco tra concessionario e giocatore).

Gli **articoli 7, 8 e 9** sono dedicati alla disciplina della tracciabilità dei flussi finanziari connessi alle attività di gioco a distanza, alla regolamentazione delle penali convenzionali cui sono soggetti i concessionari per loro inadempimenti a vincoli concessori, nonché alla disciplina delle ipotesi di trasferimento, decadenza e revoca delle concessioni.

L'**articolo 10** disciplina la conservazione dell'equilibrio contrattuale e la scadenza anticipata delle concessioni.

Come già osservato a proposito dell'articolo 5, comma 3, all'interno dell'articolato sono previste in più parti norme volte a garantire il principio di stabilità delle regole della concessione, nonché la conservazione dell'equilibrio contrattuale e dei valori patrimoniali pubblici.

In particolare, l'articolo 10, comma 1, in aderenza ai principi, anche di fonte unionale, in materia di tutela della buona fede contrattuale, prevede la possibilità di inserire nella disciplina regolatoria del rapporto di concessione clausole finalizzate alla rinegoziazione secondo buona fede delle condizioni contrattuali per il ripristino dell'originario equilibrio. Ciò può avvenire in caso di sopravvenuti mutamenti del quadro regolatorio di riferimento, di circostanze straordinarie e imprevedibili, sia estranee alla normale alea sia all'ordinaria fluttuazione economica sia al rischio di mercato.

In caso di eccessiva onerosità sopravvenuta, conseguente ~~anche~~ a significativi e non prevedibili mutamenti del quadro regolatorio, se non è possibile raggiungere l'accordo per la rinegoziazione in buona fede di cui al comma 1, il concessionario può chiedere all'Agenzia di concordare una scadenza anticipata della concessione e la relativa risoluzione consensuale della convenzione. In relazione a tale evenienza si prevede che con appositi provvedimenti normativi, ove siano introdotti mutamenti del profilo regolatorio, possa prevedersi la corresponsione di un indennizzo da determinarsi secondo i principi della ragionevolezza e proporzionalità in ragione del periodo residuo di durata della concessione non goduto.

Con l'**articolo 11**, in conformità a quanto disposto dall'articolo 177 del nuovo codice dei contratti pubblici si prevede che l'affidamento della concessione comporta il trasferimento al concessionario del rischio operativo legato alla sua gestione. Coerentemente, la concessione accessiva alle concessioni prevederà clausole conformi alle disposizioni di cui all'articolo 177 di detto codice, attuative del principio della responsabilità unica del concessionario nei confronti dell'ADM.

L'**articolo 12** impegna l'Agenzia delle dogane e dei monopoli all'adozione di regole tecniche minime in funzione ed esecuzione delle quali ciascuno dei concessionari appronta e mette in operatività la propria rete telematica ovvero l'infrastruttura *hardware* e *software* di trasmissione dei dati necessaria per la gestione operativa della concessione.



Si tratta di regole volte a salvaguardare e tutelare gli interessi generali dell'ordine pubblico, della sicurezza, dell'affidamento dei giocatori, nonché la diffusione e lo sviluppo sostenibili dell'offerta di giochi pubblici.

L'articolo 13 disciplina l'istituzione e la tenuta, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, dell'albo per la registrazione dei titolari di rivendite, ordinarie o speciali, di generi di monopolio autorizzati alla raccolta di giochi pubblici, nonché dei soggetti che esercitano attività di punti vendita ricariche titolari di autorizzazione ai sensi degli articoli 86 ovvero 88 del TULPS, abilitati, in forza di appositi accordi contrattuali sottoscritti con i concessionari, senza vincolo di mandato in esclusiva, all'esercizio delle predette attività, a fronte della corresponsione del compenso del punto vendita ricariche.

L'iscrizione all'albo - subordinata al pagamento di un importo annuale pari a 200 euro per il primo anno e a 150 euro per gli anni successivi - sarà presupposto e condizione necessaria ed essenziale per lo svolgimento dell'attività di punto vendita ricariche.

Con riferimento alle attività consentite al punto vendita ricariche, a fini di trasparenza e riconoscibilità, è stabilito l'obbligo di affissione, all'esterno dell'esercizio e in posizione visibile, di una insegna o targa di specifico riconoscimento e individuazione della predetta attività. Le caratteristiche e le dimensioni dell'insegna sono stabilite con decreto del Direttore dell'ADM.

Il comma 5 disciplina le limitate ed esclusive attività consentite ai giocatori presso i punti vendita ricariche e i relativi controlli. In particolare, è espressamente esclusa la possibilità di effettuare prelievi delle somme giacenti sul conto di gioco e il pagamento delle vincite.

La ricarica del conto di gioco on line presso il punto vendita ricariche avviene mediante gli strumenti di pagamento, idonei a garantire la tracciabilità dei flussi finanziari, già in precedenza indicati dal titolare del conto di gioco al concessionario e da quest'ultimo già validati per l'effettuazione delle operazioni sul conto di gioco. Le operazioni di ricarica effettuate presso i punti vendita ricariche sono consentite, nel limite complessivo settimanale di 100 euro, anche in contanti e mediante strumenti di pagamento diversi da quelli indicati al secondo periodo del medesimo comma 5.

Gli **articoli 14 e 15** formano il Titolo III, dedicato alla tutela e protezione del giocatore.

Tra le misure di protezione, il comma 3 dell'articolo 14 prevede l'istituzione di una Consulta permanente dei giochi pubblici ammessi in Italia (la cui disciplina organizzativa e di funzionamento è rimessa ad un apposito regolamento adottato di concerto con il Ministro della salute), con lo scopo di monitorare l'andamento delle attività di gioco, incluse quelle illecite e non autorizzate, i loro effetti sulla salute dei giocatori, nonché di proporre al Governo misure ed interventi idonei allo scopo di contrastare lo sviluppo di ludopatia.

Di rilievo è anche il comma 2 dell'articolo 15 che obbliga i concessionari ad investire annualmente una somma pari allo 0,2 per cento dei loro ricavi netti, comunque con un tetto di euro 1.000.000,00 per anno, in campagne informative ovvero in iniziative di comunicazione responsabile su temi annualmente stabiliti dalla commissione governativa che opera presso il Dipartimento per l'informazione e l'editoria della Presidenza del Consiglio dei Ministri, è presieduta dal Capo del predetto Dipartimento ed è composta da quattro membri in rappresentanza dei Ministri della salute, dell'istruzione, dell'interno e dell'economia e delle finanze.

Il Titolo IV è dedicato alla gestione dei giochi a distanza e reca disposizioni specifiche in tema di offerta e raccolta del gioco *online*, di vincite e del loro pagamento, di comunicazioni degli esiti di gioco, della manutenzione dei prodotti di gioco e di raccolta a distanza dei giochi numerici e delle lotterie ad estrazione istantanea.



L'**articolo 16** stabilisce che l'offerta e la raccolta del gioco è effettuata dal concessionario sotto la sua responsabilità, attraverso la propria rete telematica. Nessuna responsabilità è imputata all'Agenzia per atti e fatti posti in essere dal concessionario nell'esercizio di questa attività.

L'**articolo 17** prevede che la natura ed entità delle vincite, i tempi e i luoghi per la loro riscossione, nonché i presupposti, le modalità, i tempi e i luoghi degli eventuali rimborsi sono stabiliti nel regolamento di ciascun gioco. Tale regolamento disciplina altresì le modalità e i tempi di conservazione da parte del concessionario dei dati e delle informazioni relative alle giocate effettuate, alle giocate risultate vincenti ed al pagamento delle relative vincite, alle vincite non corrisposte in quanto rivenienti da giocate risultate irregolari, nonché le ricevute dei rimborsi corrisposti.

L'**articolo 18** prevede che il concessionario provvede al pagamento delle vincite in denaro dei giochi da lui gestiti secondo quanto previsto dal regolamento di gioco e di questa attività è direttamente responsabile.

L'**articolo 19** stabilisce che il regolamento di gioco con vincita in denaro stabilisce quali comunicazioni relative agli esiti del gioco sono effettuate sul sito informatico del concessionario e, in materia di scommesse, quali sono le validazioni dei risultati riportate sul medesimo sito. Sul sito istituzionale del concessionario sono altresì riportate, per i giochi basati su quote, la misura delle quote, delle vincite, nonché le relative probabilità. Infine, il regolamento di gioco stabilisce quali delle informazioni di cui ai commi 1 e 2 sono riportate anche sul sito istituzionale dell'Agenzia.

Di particolare rilievo è l'**articolo 20** che detta regole finalizzate ad assicurare la conservazione nel tempo dei valori patrimoniali pubblici costituiti dagli *asset* concessori del gioco a distanza, nonché il miglioramento dei livelli di servizio in materia di giochi pubblici. Nei casi in cui l'offerta di giochi pubblici a distanza produca (caso tuttavia fortemente remoto) una perdita di raccolta e gettito erariale, non inferiore al cinque per cento, nell'arco di un biennio, sono consentite, in relazione ai singoli giochi a distanza, con apposito regolamento, variazioni della restituzione in vincita e della posta di gioco, nonché delle misure del prelievo direttamente proporzionali alla diminuzione della raccolta del gettito erariale, comunque non superiore al valore assoluto della diminuzione percentuale accertata.

L'**articolo 21** prevede che i titolari unici delle concessioni per la gestione e la raccolta dei giochi numerici a totalizzatore nazionale e dei giochi numerici a quota fissa, nonché i soggetti titolari della concessione per la gestione delle lotterie ad estrazione istantanea, raccolgono a distanza i giochi oggetto dei rispettivi titoli concessori a condizione di disporre di un sistema di raccolta conforme ai requisiti tecnici ed organizzativi stabiliti dall'Agenzia.

Il Titolo V reca disposizioni in tema di contrasto all'offerta illegale di gioco a distanza.

In particolare, l'**articolo 22** stabilisce che:

- con regolamento sono stabilite le modalità per la esclusione dell'offerta di gioco con vincita in denaro attraverso reti telematiche o di telecomunicazione effettuata da soggetti sprovvisti di concessione, nonché, di concerto con la Banca d'Italia, le modalità per impedire ai prestatori di servizi di pagamento la gestione di operazioni di raccolta e di versamento di somme, relative ad operazioni di gioco, a favore o per conto di soggetti privi della predetta concessione;
- il predetto regolamento prevede altresì misure informatiche, anche implicanti il ricorso a soluzioni di intelligenza artificiale, che l'Agenzia delle dogane e dei monopoli, d'intesa con la Guardia di Finanza e avvalendosi della società *partner* tecnologico dell'Amministrazione finanziaria, preordinate alla individuazione dei siti informatici, cui inibire l'accesso, di offerta di gioco a distanza non legale in quanto non riferiti ai concessionari selezionati con le gare pubbliche di cui all'articolo 6;



- l'Agenzia delle dogane e dei monopoli, d'intesa con la Guardia di Finanza e avvalendosi del predetto *partner* tecnologico, redige la lista dei siti informatici di offerta legale di gioco a distanza direttamente ed esclusivamente riferiti ai concessionari selezionati, nonché forma e aggiorna costantemente la lista dei siti informatici il cui accesso è inibito in quanto volti a una offerta non legale di gioco a distanza perché non riferiti ai concessionari selezionati;

- le predette liste sono rese pubbliche, con la più adeguata evidenza, in apposite sezioni dei siti istituzionali dell'ADM e della Guardia di Finanza;

Sono altresì previste apposite sanzioni pecuniarie per i fornitori di servizi di rete, per i fornitori di connettività alla rete *internet*, per i gestori di altre reti telematiche o di telecomunicazione o per gli operatori che in relazione ad esse forniscono servizi telematici o di telecomunicazione, nonché per i prestatori di servizi di pagamento che violino l'obbligo imposto dall'Agenzia delle dogane e dei monopoli di inibire l'utilizzazione delle reti delle quali sono gestori o in relazione alle quali forniscono servizi.

L'articolo 23, recante disposizioni finali, prevede che:

- entro il 31 dicembre di ogni anno il Ministro dell'economia e delle finanze trasmette ai Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica una relazione sul settore dei giochi pubblici, contenente tra l'altro dati sui progressi in materia di tutela dei giocatori e di legalità, sullo stato di sviluppo delle concessioni e delle relative reti di raccolta, sui volumi della raccolta, sui risultati economici della gestione del settore del gioco;

- in occasione del futuro riordino normativo in materia di raccolta del gioco attraverso reti fisiche si provvede altresì a quello complessivo in materia di fiscalità e di prelievi erariali nel settore del gioco pubblico e che fino a quel momento nulla è innovato in tema di fiscalità e prelievi relativi al settore della raccolta del gioco a distanza;

- dopo l'entrata in vigore del presente decreto e in sua piena conformità, l'Agenzia delle dogane e dei monopoli pubblica senza indugio il bando di gara per l'assegnazione delle concessioni per la raccolta dei giochi a distanza di cui alle lettere da a) a f) dell'articolo 6, comma 1, in scadenza il 31 dicembre 2024 in modo da assicurarne in ogni caso la loro aggiudicazione entro tale data;

L'articolo 24, a fini di coordinamento normativo, stabilisce che con successivo decreto legislativo adottato ai sensi dell'articolo 1, comma 5, della legge 9 agosto 2023, n. 111 sono individuate le norme statali di rango primario e secondario, nonché le disposizioni statali di natura amministrativa generale, che sono o restano abrogate in ragione della loro incompatibilità con quelle del presente decreto, ferma l'immediata abrogazione, per assoluta incompatibilità, dell'articolo 1, comma 727, lettera e), della legge 27 dicembre 2019, n. 160 e sono altresì introdotte le norme di coordinamento formale e sostanziale con quelle del presente decreto.

L'articolo 25 prevede, al comma 1, l'incremento del fondo di cui all'articolo 22, comma 3, secondo periodo, della legge 9 agosto 2023, n. 111 di 6 milioni di euro per l'anno 2024 e di 4,5 milioni di euro annui per ciascuno degli anni dal 2025 al 2033 con le maggiori entrate previste all'articolo 13, comma 2.

Il comma 2 dispone che le maggiori entrate derivanti dall'articolo 6, comma 6, lettera n) dell'articolo sono versate all'entrata del bilancio dello Stato per essere riassegnate al medesimo fondo per l'attuazione della delega fiscale di cui al comma 1.

L'articolo 26 prevede che il provvedimento entra in vigore il giorno successivo alla sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana



Relazione tecnica

Lo schema di decreto delegato, pur essendo prioritariamente finalizzato a razionalizzare, riordinare e semplificare la disciplina vigente in materia di gioco pubblico, con particolare riguardo a quello a distanza, contiene anche norme che generano effetti finanziari importanti ed immediati e altre norme dal potenziale impatto finanziario a medio e lungo termine.

In maggior dettaglio, quanto allo schema di articolato, il Titolo I recante “Regole generali e principi” elenca le definizioni, i principi ordinamentali di matrice italiana ed europea in materia di gioco pubblico, nonché le fonti normative del gioco pubblico in Italia.

L'articolo 1, in attuazione dei principi e criteri direttivi contenuti nella legge delega, precisa al primo comma le finalità del decreto legislativo delegato, evidenziando che le disposizioni in esso contenute costituiscono il quadro regolatorio di fonte primaria della disciplina dei giochi pubblici ammessi in Italia.

Il comma 2 chiarisce che il decreto legislativo si propone di raccogliere sistematicamente ed organicamente le disposizioni di carattere generale applicabili ai giochi pubblici ammessi in Italia, con particolare riferimento a quelle relative ai giochi a distanza, rinviando ad un successivo decreto legislativo, da emanarsi dopo la definizione dell'intesa programmatica tra Stato, Regioni ed Enti locali, la disciplina relativa ai giochi pubblici ammessi in Italia raccolti attraverso rete fisica.

Il comma 3 precisa che è esclusa dall'ambito applicativo del decreto delegato la disciplina delle case da gioco.

Tale disposizione e l'attuazione dei principi e delle norme in essa contenuti non generano nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, trattandosi di principi di diritto e ordinamentali e di linee guida di carattere generale.

L'articolo 2 fornisce un elenco di definizioni utili a rendere più snello e comprensibile il tenore dell'intero articolato.

Tale disposizione non genera nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, trattandosi di principi di diritto e ordinamentali e di linee guida di carattere generale.

L'articolo 3 enuncia, al comma 1, i principi ordinamentali del gioco pubblico in Italia, secondo una più moderna e aggiornata individuazione degli interessi pubblici coinvolti e da proteggere, dalla tutela dei minori di età (alla lettera a), fino all'utilizzo della pubblicità del gioco pubblico in funzione della diffusione del gioco sicuro e responsabile, comunque coerente con l'esigenza di tutela dei soggetti più vulnerabili (alla lettera z).

A fini ermeneutici, il comma 2 stabilisce che i principi di cui al comma 1 valgono quale criterio interpretativo delle norme in materia di gioco pubblico stabilite dall'ordinamento nazionale.

Tale disposizione e l'attuazione dei principi e delle norme in essa contenuti non generano nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, trattandosi di principi di diritto e ordinamentali e di linee guida di carattere generale. Le attività di prevenzione, contrasto e repressione del gioco legale, di cui all'articolo 3, comma 1, lettera g) e la necessità di tracciabilità dei flussi finanziari di cui alla successiva lettera h), non generano maggiori oneri per la finanza pubblica, trattandosi di funzioni già esercitate dall'Agenzia delle dogane e dei monopoli e dalle Forze dell'ordine.

L'articolo 4 enuncia i principi emergenti dall'ordinamento europeo in materia di gioco pubblico, anche alla luce dei principi unionali in materia di pubblici contratti e concessioni.

Il comma 3 riconosce la rilevanza europea del principio di stabilità delle regole della concessione, sia con riguardo agli obblighi e ai diritti del concessionario, sia con riferimento alla disciplina fiscale.

A fini ermeneutici, il comma 4 ribadisce che i principi europei valgono quale criterio



interpretativo preferenziale delle norme applicabili al gioco in Italia cosicché l'interpretazione conforme a tali principi prevale rispetto ad altre possibili interpretazioni.

Tale disposizione e l'attuazione dei principi e delle norme in essa contenuti non generano nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, trattandosi di principi di diritto e ordinamentali e di linee guida di carattere generale.

L'articolo 5 elenca le fonti di produzione della disciplina dei giochi pubblici ammessi in Italia, al fine di ordinarle in una più chiara e trasparente gerarchia.

In particolare, l'articolo 5, comma 3, è volto a dare certezza del prelievo fiscale per l'intera durata della concessione, impedendo di modificare il canone richiesto dallo Stato e il regime di tassazione delle attività di gioco per il periodo di vigenza ed efficacia della concessione.

Tale disposizione e l'attuazione dei principi e delle norme in essa contenuti non generano nuovo o maggiori oneri per la finanza pubblica, trattandosi di principi di diritto e ordinamentali e di linee guida di carattere generale.

Anche il citato comma 3 deve ritenersi una misura finanziariamente neutrale, essendo demandata ad altro decreto delegato l'attuazione della disposizione di cui all'articolo 15, comma 2, lett. b), della legge-delega, che intende riorganizzare il contesto impositivo del settore assicurando maggior equilibrio e maggior sostenibilità dei diversi giochi pubblici.

Il Titolo II recante *“Il rapporto concessorio per i giochi a distanza”* prevede più nel dettaglio la disciplina dei giochi pubblici a distanza.

L'articolo 6 detta la disciplina dei giochi pubblici a distanza e del sistema concessorio che li caratterizza.

Al comma 1 vengono enumerate le tipologie di gioco pubblico con vincita in denaro, riservate allo Stato, di cui sono consentiti, in forza di apposito titolo concessorio rilasciato dall'ADM, l'esercizio e la raccolta.

Il comma 2 chiarisce che la relativa disciplina sarà introdotta o adeguata con regolamento.

Il comma 3 ribadisce che la durata delle future concessioni per il gioco a distanza è novennale, per assicurare un sufficiente arco temporale di ammortamento degli investimenti effettuati dai privati che conseguono la concessione.

Lo stesso comma e quello successivo indicano, in continuità peraltro con la tradizione di settore, i giochi pubblici raccolti a distanza gestiti mediante pluriconcessionari e quelli gestiti, invece, mediante monoconcessionari.

In particolare, il comma 4 richiama, senza innovare, le norme già previste in tema di esercizio e raccolta di giochi numerici a totalizzatore nazionale, giochi numerici a quota fissa e lotterie ad estrazione istantanea e differita (giochi c.d. monoconcessionari), prevedendo la possibilità di gestione e raccolta anche in capo ad altri concessionari, previa licenza e contrattualizzazione del relativo aggio in misura non inferiore all'8% ovvero a quello riconosciuto ai punti fisici di vendita dei medesimi giochi.

I commi da 5 a 8 compendiano il complesso delle regole volte a strutturare i futuri rapporti concessori e, in particolare, i requisiti di partecipazione alle gare, gli obblighi che assumono i concessionari - tra i quali il pagamento degli oneri di concessione sia per una tantum di importo prestabilito sia per canone annuale - l'istruttoria di ADM sulle domande di partecipazione alle gare e gli schemi dei contratti di conto di gioco tra concessionario e giocatore.

In particolare, il comma 5 reca i requisiti e le condizioni che i partecipanti alla gara per il rilascio delle concessioni del gioco a distanza devono possedere e che saranno presenti nel bando di gara predisposto dall'Agenzia sulla base dei suddetti requisiti generali da dettagliare nel bando stesso.

Generano un effetto finanziario positivo il disposto di cui all'articolo 6, comma 5, lettera p) e quello di cui al successivo comma 6, lettera n).

In particolare, il comma 5, lettera p) prevede il versamento da parte delle società aggiudicatrici



delle concessioni di un corrispettivo una tantum di importo pari a 7 Mln€ di euro alla luce della durata novennale della concessione e del significativo incremento della raccolta e del conseguente margine per i concessionari.

Rispetto alla previsione di cui all'articolo 1, comma 727 della legge n. 160/2019, l'importo *dell'una tantum* è stato quasi triplicato in linea con l'andamento della raccolta del gioco a distanza che, fra il 2019 e il 2022, è cresciuto del 100% e che, nel 2023, fa registrare un'ulteriore crescita stimata, per fine 2023 di un ulteriore 30% rispetto al 2019, passando da una raccolta di 36,4 M€ del 2019 ad una raccolta stimata per il 2023 di circa 83,5 M€, con stime di ulteriore crescita anche per gli anni a seguire.

Nella valutazione sull'importo si è tenuto conto, altresì, della eliminazione del numero massimo di concessioni rilasciabili.

Si stima che, nonostante l'incremento della misura dell'una tantum a carico dei concessionari, la remuneratività della concessione consentirà il rilascio di circa 50 concessioni con conseguenti versamenti all'Erario pari a circa 350 milioni di euro (50 per 7 milioni), di cui circa 200 milioni nell'anno 2024 all'atto dell'aggiudicazione e 150 milioni nel 2025, all'atto della effettiva assunzione del servizio del gioco da parte dell'aggiudicatario da attivarsi, comunque, non oltre sei mesi dal rilascio della concessione. Tali maggiori entrate, in termini di indebitamento netto, sono imputate, in base al principio della competenza economica, per quota annua per l'intera durata delle concessioni.

All'importo una tantum previsto dall'articolo 6, comma 5, lettera p) deve aggiungersi la rideterminazione del canone di concessione annuale previsto dal successivo comma 6, lettera n).

Considerata l'incidenza dell'importo complessivo dell'una tantum e del canone sul compenso annuale corrisposto ai concessionari e parametrandolo all'incidenza che assume attualmente sulle altre concessioni del gioco pubblico, è stato previsto un canone pari al 3 % annuo del margine netto del concessionario calcolato sottraendo all'importo della raccolta di gioco l'ammontare delle vincite erogate e delle relative imposte.

Per quanto riguarda il gettito derivante dal canone di concessione, utilizzando come base di calcolo i compensi percepiti dai concessionari per l'anno 2022, pari in totale a circa 2.860 M€ e applicando un aumento prudenziale del 20% (in linea con l'aumento della raccolta), si può ipotizzare un introito annuo derivante da canone di concessione pari a circa 100 milioni di euro. Per il 2025, poiché una parte degli aggiudicatari della concessione potrebbe sfruttare integralmente i 6 mesi previsti dalla normativa per l'assunzione del servizio e, quindi, potrebbe iniziare la raccolta nel secondo semestre dell'anno, si può stimare prudenzialmente un introito valutabile in 50 milioni.

Ne deriva, quindi, un introito derivante dal canone concessorio, valutabile in 50 M€ per il 2025 e in 100 M€ dal 2026 al 2033, nonché in 50 M€ nel 2034, considerato lo stimato aumento della raccolta e del margine netto dei concessionari ad esso correlato.

Le altre disposizioni contenute nell'articolo 6 non generano nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

In particolare, il comma 4 richiama, senza innovare, le norme già previste in tema di aggio riconosciuto ai punti vendita: trattandosi di rapporti fra concessionari, non genera oneri o spese per la finanza pubblica.

L'articolo 7 enuncia l'obbligo per i concessionari autorizzati alla raccolta a distanza dei giochi pubblici di tracciare tutti i riversamenti e le vincite derivanti dalla raccolta delle giocate e i compensi spettanti ai soggetti operanti nella propria rete, al fine di prevenire infiltrazioni criminali e il riciclaggio di denaro di provenienza illecita.

Tale disposizione e l'attuazione dei principi e delle norme in essa contenuti non generano nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.



L'articolo 8 disciplina le condizioni minime che le penali da inserire nelle convenzioni accessive alle concessioni dovranno rispettare.

Tale disposizione prevede tre penali per specifiche condotte *i cui effetti finanziari, potenzialmente positivi, non sono quantificabili trattandosi di condotte astrattamente possibili ma non stimabili nella probabilità di effettiva realizzazione.*

L'articolo 9 reca principi in materia di trasferimento, decadenza e revoca delle concessioni rinviando, al comma 3, ad un successivo regolamento del Ministro dell'Economia e delle Finanze la disciplina delle relative modalità di attuazione e le condizioni e i limiti per il riconoscimento di un indennizzo al concessionario nei casi di revoca per sopravvenuti motivi di interesse pubblico o di mutamento della situazione di fatto o di nuova valutazione dell'interesse pubblico originario. L'indennizzo, nel rispetto dell'articolo 21-quinquies della predetta legge n. 241 del 1990, deve essere proporzionato all'effettivo residuo onere di investimento fino alla data della revoca

In sede di approvazione del regolamento sarà definito l'eventuale onere finanziario per lo Stato attualmente non immediatamente riconducibile a tale norma che si limita a richiamare quanto previsto dall'articolo 21-quinquies della legge n. 241 del 1990. La disposizione, pertanto, non innova il quadro normativo vigente e non determina, in tal senso, maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

L'articolo 10 disciplina la conservazione dell'equilibrio contrattuale e la scadenza anticipata delle concessioni.

Come già osservato a proposito dell'articolo 5, comma 3, all'interno dell'articolato sono previste in più parti norme volte a garantire il principio di stabilità delle regole della concessione, nonché la conservazione dell'equilibrio contrattuale e dei valori patrimoniali pubblici.

In particolare, l'articolo 10, comma 1, in aderenza ai principi, anche di fonte unionale, in materia di tutela della buona fede contrattuale, prevede la possibilità di inserire nella disciplina regolatoria del rapporto di concessione clausole finalizzate alla rinegoziazione secondo buona fede delle condizioni contrattuali per il ripristino dell'originario equilibrio. Ciò può avvenire in caso di sopravvenuti mutamenti del quadro regolatorio di riferimento, di circostanze straordinarie e imprevedibili, sia estranee alla normale alea sia all'ordinaria fluttuazione economica sia al rischio di mercato.

In caso di eccessiva onerosità sopravvenuta, conseguente a significativi e non prevedibili mutamenti del quadro regolatorio, se non è possibile raggiungere l'accordo per la rinegoziazione in buona fede di cui al comma 1, il concessionario può chiedere all'Agenzia di concordare una scadenza anticipata della concessione e la relativa risoluzione consensuale della convenzione. In relazione a tale evenienza si prevede che con appositi provvedimenti normativi, ove siano introdotti mutamenti del profilo regolatorio, possa prevedersi la corresponsione di un indennizzo da determinarsi secondo i principi della ragionevolezza e proporzionalità in ragione del periodo residuo di durata della concessione non goduto.

Benché molto limitata nella possibilità di accadimento (anche alla luce del trend in crescita della raccolta del gioco a distanza), tale disposizione potrebbe dare luogo alla corresponsione di somme a favore dei concessionari, a seguito, però, di apposito provvedimento normativo che quantificherà l'onere per la finanza pubblica prevedendo la necessaria copertura finanziaria.

Pertanto, la disposizione, non determina nuovi e maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

L'articolo 11, in conformità a quanto disposto dall'articolo 177 del nuovo codice dei contratti pubblici, prevede che l'affidamento della concessione comporta il trasferimento al concessionario del rischio operativo legato alla sua gestione.



Coerentemente, la concessione accessiva alle concessioni prevederà clausole conformi alle disposizioni di cui all'articolo 177 di detto codice, attuative del principio della responsabilità unica del concessionario nei confronti dell'ADM.

Tale disposizione e l'attuazione dei principi e delle norme in essa contenuti non generano nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

L'articolo 12 impegna l'Agenzia delle dogane e dei monopoli ad adottare regole tecniche minime in funzione ed esecuzione delle quali ciascuno dei concessionari appronterà e metterà in operatività la propria rete telematica ovvero l'infrastruttura *hardware* e *software* di trasmissione dei dati necessaria per la gestione operativa della concessione.

Si tratta di regole volte a salvaguardare e tutelare gli interessi generali dell'ordine pubblico, della sicurezza, dell'affidamento dei giocatori, nonché della diffusione e sviluppo sostenibili dell'offerta di giochi pubblici.

Tale disposizione e l'attuazione dei principi e delle norme in essa contenuti non generano nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

L'articolo 13 disciplina l'istituzione e la tenuta, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, dell'albo per la registrazione dei titolari di rivendite, ordinarie o speciali, di generi di monopolio autorizzati alla raccolta di giochi pubblici, nonché dei soggetti che esercitano attività di punti vendita ricariche titolari di autorizzazione ai sensi degli articoli 86 ovvero 88 del TULPS, abilitati, in forza di appositi accordi contrattuali sottoscritti con i concessionari, senza vincolo di mandato in esclusiva, all'esercizio delle predette attività, a fronte della corresponsione del compenso del punto vendita ricariche.

L'iscrizione all'albo - subordinata al pagamento di un importo annuale pari a 200 euro per il primo anno e a 150 euro per gli anni successivi - sarà presupposto e condizione necessaria ed essenziale per lo svolgimento dell'attività di punto vendita ricariche.

Con riferimento alle attività consentite al punto vendita ricariche, a fini di trasparenza e riconoscibilità, è stabilito l'obbligo di affissione, all'esterno dell'esercizio e in posizione visibile, di una insegna o targa di specifico riconoscimento e individuazione della predetta attività. Le caratteristiche e le dimensioni dell'insegna sono stabilite con decreto del Direttore dell'ADM.

Il comma 5 disciplina le limitate ed esclusive attività consentite ai giocatori presso i punti vendita ricariche e i relativi controlli. In particolare, è espressamente esclusa la possibilità di effettuare prelievi delle somme giacenti sul conto di gioco e il pagamento delle vincite.

La ricarica del conto di gioco on line presso il punto vendita ricariche avviene mediante gli strumenti di pagamento, idonei a garantire la tracciabilità dei flussi finanziari, già in precedenza indicati dal titolare del conto di gioco al concessionario e da quest'ultimo già validati per l'effettuazione delle operazioni sul conto di gioco. Le operazioni di ricarica effettuate presso i punti vendita ricariche sono consentite, nel limite complessivo settimanale di 100 euro, anche in contanti e mediante strumenti di pagamento diversi da quelli indicati al secondo periodo del medesimo comma 5.

La disposizione genera gettito.

In particolare, l'iscrizione all'Albo è subordinata al pagamento di un importo annuale pari a 200 euro per il primo anno e a 150 euro per gli anni successivi.

Le entrate derivanti da tale disposizione sono attualmente stimabili sulla base del numero dei soggetti che sottoscrivono appositi accordi commerciali con i concessionari per lo svolgimento dell'attività di Punto vendita ricariche.

*Si stima, infatti, sulla base della situazione attuale che tali punti di vendita potrebbero attestarsi intorno alle 30.000 unità, per un introito valutabile per il 2024 in **6 milioni di euro** e in **4,5 milioni di euro** a partire dal 2025 per ciascuno degli anni successivi fino al 2033.*



L'istituzione, la gestione e la manutenzione dell'albo sarà effettuata con le risorse umane, finanziarie e strumentali già a legislazione vigente presenti nell'Agenzia delle dogane e dei monopoli, non ingenerando nuovi oneri a carico della finanza pubblica.

L'articolo 14 ribadisce che obiettivo primario della disciplina dei giochi pubblici ammessi in Italia è quello di perseguire piena e affidabile protezione della salute del giocatore attraverso misure idonee a prevenire ogni modalità di gioco che possa generare disturbi patologici del comportamento o forme di ludopatia.

In particolare, il comma 3, prevede l'istituzione senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica di una Consulta permanente dei giochi pubblici.

Tale disposizione e l'attuazione dei principi e delle norme in essa contenuti non generano nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

L'articolo 15 prevede ulteriori misure di tutela e protezione del giocatore.

Tra le misure di protezione, oltre all'individuazione di forme organizzative del concessionario e di strumenti tecnici, tecnologici e informatici finalizzati a tutelare e proteggere il giocatore prevenendo e contrastando il gioco patologico, è prevista, al comma 3, l'istituzione di una commissione governativa presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri incaricata di stabilire i temi oggetto delle campagne informative e delle iniziative di comunicazione.

Tale commissione stabilisce annualmente i temi delle campagne informative ovvero delle iniziative di comunicazione responsabile sui quali il concessionario dovrà investire annualmente una somma pari allo 0,2 per cento dei suoi ricavi netti, comunque non superiore a euro 1.000.000,00 per anno.

Anche in questo caso la commissione è istituita senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Tale disposizione e l'attuazione dei principi e delle norme in essa contenuti non generano nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

Il Titolo IV è dedicato alla gestione dei giochi a distanza e reca disposizioni specifiche in tema di offerta e raccolta del gioco *online*, di vincite e del loro pagamento, di comunicazioni degli esiti di gioco, della manutenzione dei prodotti di gioco e di raccolta a distanza dei giochi numerici e delle lotterie ad estrazione istantanea.

L'articolo 16 stabilisce che l'offerta e la raccolta del gioco è effettuata dal concessionario sotto la sua responsabilità, attraverso la propria rete telematica. Nessuna responsabilità è imputata all'Agenzia per atti e fatti posti in essere dal concessionario nell'esercizio di questa attività.

Tale disposizione e l'attuazione dei principi e delle norme in essa contenuti non generano nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

L'articolo 17 prevede che la natura ed entità delle vincite, i tempi e i luoghi per la loro riscossione, nonché i presupposti, le modalità, i tempi e i luoghi degli eventuali rimborsi sono stabiliti nel regolamento di ciascun gioco. Tale regolamento disciplina altresì le modalità e i tempi di conservazione da parte del concessionario dei dati e delle informazioni relative alle giocate effettuate, alle giocate risultate vincenti ed al pagamento delle relative vincite, alle vincite non corrisposte in quanto rivenienti da giocate risultate irregolari, nonché le ricevute dei rimborsi corrisposti.

Tale disposizione e l'attuazione dei principi e delle norme in essa contenuti non generano nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.



L'articolo 18 prevede che il concessionario provvede al pagamento delle vincite in denaro dei giochi da lui gestiti secondo quanto previsto dal regolamento di gioco e di questa attività è direttamente responsabile.

Tale disposizione e l'attuazione dei principi e delle norme in essa contenuti non generano nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

L'articolo 19 stabilisce che il regolamento di gioco con vincita in denaro stabilisce quali comunicazioni relative agli esiti del gioco sono effettuate sul sito informatico del concessionario e, in materia di scommesse, quali sono le validazioni dei risultati riportate sul medesimo sito. Sul sito istituzionale del concessionario sono altresì riportate, per i giochi basati su quote, la misura delle quote, delle vincite, nonché le relative probabilità. Infine, il regolamento di gioco stabilisce quali delle informazioni di cui ai commi 1 e 2 sono riportate anche sul sito istituzionale dell'Agenzia.

Tale disposizione e l'attuazione dei principi e delle norme in essa contenuti non generano nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

L'articolo 20 prevede che in considerazione del generale dovere di conservazione dei valori patrimoniali pubblici, nonché di quello particolare di assicurare il miglioramento dei livelli di servizio in materia di giochi pubblici, al fine di preservarne lo svolgimento e di salvaguardare i valori delle relative concessioni, oltre che garantire una equilibrata concorrenza fra i concessionari di giochi diversi, con regolamento, previa verifica della neutralità sui saldi di finanza pubblica, sono consentite, in relazione ai singoli giochi a distanza, variazioni della restituzione in vincita e della posta di gioco, nonché delle misure del prelievo direttamente proporzionali alla diminuzione della raccolta del gettito erariale, comunque non superiore al valore assoluto della diminuzione percentuale accertata, nei casi in cui la relativa offerta denoti una perdita dei predetti raccolta e gettito erariale, nell'arco dell'ultimo biennio, non inferiore al cinque per cento. In tali casi, tenuto conto della sostanziale natura commerciale delle attività di gioco oggetto di concessione, con i conseguenti, obiettivi ed ineliminabili margini di aleatorietà delle relative scelte, i provvedimenti adottati non comportano responsabilità erariale quanto ai loro effetti finanziari.

La disposizione contenuta nell'articolo 20 prevede quindi dei meccanismi di riequilibrio e di salvaguardia dei valori delle concessioni, nonché di garanzia di equilibrata concorrenza fra i concessionari di giochi diversi attraverso la possibilità di prevedere “*variazioni della restituzione in vincita e della posta di gioco, nonché delle misure del prelievo direttamente proporzionali alla diminuzione della raccolta del gettito erariale, comunque non superiore al valore assoluto della diminuzione percentuale accertata, nei casi in cui la relativa offerta denoti una perdita dei predetti raccolta e gettito erariale, nell'arco dell'ultimo biennio, non inferiore al cinque per cento*”. Al fine di evitare che tale norma possa produrre potenziali oneri finanziari, si rinviano tali possibili variazioni ad un regolamento da adottarsi previa verifica della neutralità degli effetti sui saldi di finanza pubblica.

Essendoci, tuttavia, ineliminabili margini di aleatorietà nelle scelte effettuate si prevede che “*i provvedimenti adottati ai sensi del presente comma non comportano responsabilità erariale quanto ai loro effetti finanziari*”.

L'articolo 21 prevede che i titolari unici delle concessioni per la gestione e la raccolta dei giochi numerici a totalizzatore nazionale e dei giochi numerici a quota fissa, nonché i soggetti titolari della concessione per la gestione delle lotterie ad estrazione istantanea, raccolgono a distanza i giochi oggetto dei rispettivi titoli concessori a condizione di disporre di un sistema di raccolta conforme ai requisiti tecnici ed organizzativi stabiliti dall'Agenzia.

Il predetto articolo contiene principi ordinamentali e pertanto non genera nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.



Il titolo V dedicato al contrasto all'offerta di gioco a distanza in difetto di concessione

L'articolo 22 rinvia ad un successivo regolamento l'individuazione delle modalità per la esclusione dell'offerta di gioco con vincita in denaro attraverso reti telematiche o di telecomunicazione effettuata da soggetti sprovvisti di concessione. Inoltre, è previsto che l'Agenzia delle Dogane e dei monopoli, d'intesa con la Guardia di Finanza e avvalendosi della società di cui all'articolo 83, comma 15, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, elabora misure informatiche, anche implicanti il ricorso a soluzioni di intelligenza artificiale, da utilizzare al fine dell'individuazione dei siti informatici cui inibire l'accesso, di offerta di gioco a distanza non legale in quanto non riferiti ai concessionari selezionati.

Si tratta del rafforzamento di azioni già attuate dall'Agenzia delle dogane e dei monopoli e dalle Forze dell'Ordine volte ad inibire l'accesso ai siti illegali per la raccolta di gioco on line.

A tali attività si provvederà con le risorse umane, finanziarie e strumentali previste a legislazione vigente, senza alcun maggior onere per la finanza pubblica.

Gli articoli 23, 24, 25 e 26 formano il titolo VI dedicato alle disposizioni transitorie e finali.

L'articolo 23 statuisce che entro il 31 dicembre di ogni anno il Ministro dell'economia e delle finanze trasmette ai Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica una relazione sul settore dei giochi pubblici, contenente tra l'altro dati sui progressi in materia di tutela dei giocatori e di legalità, sullo stato di sviluppo delle concessioni e delle relative reti di raccolta, sui volumi della raccolta, sui risultati economici della gestione del settore del gioco. Inoltre, è previsto che in occasione del futuro riordino normativo in materia di raccolta del gioco attraverso reti fisiche si provvede altresì a quello complessivo in materia di fiscalità e di prelievi erariali nel settore del gioco pubblico, fermo quanto previsto dall'articolo 5, comma 3. Fino a quel momento nulla è innovato in tema di fiscalità e prelievi relativi al settore della raccolta del gioco a distanza. Infine, l'articolo prevede che l'Agenzia pubblica senza indugio, dopo l'entrata in vigore del decreto e in sua piena conformità, il bando di gara per l'assegnazione delle concessioni per la raccolta dei giochi a distanza di cui alle lettere da a) a f) dell'articolo 6, comma 1, in scadenza il 31 dicembre 2024 in modo da assicurarne in ogni caso la loro aggiudicazione entro tale data.

Il predetto articolo contiene disposizioni ordinamentali e pertanto non genera maggiori oneri per la finanza pubblica.

L'articolo 24 rinvia ad un successivo decreto legislativo, da adottarsi ai sensi dell'articolo 1, comma 5, della legge 9 agosto 2023, n. 111, l'individuazione delle norme statali di rango primario e secondario, nonché le disposizioni statali di natura amministrativa generale, che sono o restano abrogate in ragione della loro incompatibilità con quelle del presente decreto, a partire dall'articolo 1, comma 727, lettera e), della legge 27 dicembre 2019, n. 160, che è abrogato alla data di entrata in vigore del presente decreto.

Al medesimo decreto legislativo è fatto rinvio per l'introduzione delle norme di coordinamento formale e sostanziale con quelle del presente decreto.

È previsto, infine, che fino all'entrata in vigore del suddetto decreto legislativo continueranno ad applicarsi le violazioni e le rispettive sanzioni previste dalle vigenti disposizioni di legge.

Il predetto articolo contiene disposizioni ordinamentali finalizzate al coordinamento della legislazione vigente con il nuovo quadro regolatorio originato dal presente decreto il quale troverà effettiva attuazione soltanto all'atto della concreta attribuzione delle nuove concessioni dallo stesso regolate. Per tale motivo, la disposizione non genera maggiori oneri per la finanza pubblica rispetto a quanto attualmente stimato nelle previsioni di bilancio.



L'**articolo 25** prevede, al comma 1, che il fondo di cui all'articolo 22, comma 3, secondo periodo, della legge 9 agosto 2023, n. 111 è incrementato di 6 milioni di euro per l'anno 2024 e di 4,5 milioni di euro annui per ciascuno degli anni dal 2025 al 2033 derivanti dalle maggiori entrate previste all'articolo 13, comma 2.

Il comma 2 dispone che le maggiori entrate derivanti dall'articolo 6, comma 6, lettera n) dell'articolato sono versate all'entrata del bilancio dello Stato per essere riassegnate al medesimo fondo per l'attuazione della delega fiscale di cui al comma 1.

L'**articolo 26** prevede che il provvedimento entra in vigore il giorno successivo alla sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana.





*Ministero
dell'Economia e delle Finanze*

DIPARTIMENTO DELLA RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO

VERIFICA DELLA RELAZIONE TECNICA

La verifica della presente relazione tecnica, effettuata ai sensi e per gli effetti dell'art. 17, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 ha avuto esito Positivo.

Il Ragioniere Generale dello Stato

Firmato digitalmente



Schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di riordino del settore dei giochi, a partire da quelli a distanza, ai sensi dell'articolo 15 della legge 9 agosto 2023, n. 111
(in milioni di euro)

articolo	comma	lettera	descrizione	e/s	natura	Saldo netto da finanziare			Fabbisogno			Indebitamento netto		
						2024	2025	2026	2024	2025	2026	2024	2025	2026
6	5	p)	Versamento corrispettivo una tantum per la concessione dei giochi	e	ext	200.0	150.0		200.0	150.0			38.9	38.9
13	2		Iscrizione all'albo per la registrazione dei titolari di rivendite, ordinarie o speciali, di generi di monopolio autorizzati alla raccolta di giochi pubblici	e	ext	6.0	4.5	4.5	6.0	4.5	4.5	6.0	4.5	4.5
25	1		Incremento Fondo per l'attuazione della delega fiscale di cui all'articolo 22, comma 3 legge 9 agosto 2023	s	c	6.0	4.5	4.5	6.0	4.5	4.5	6.0	4.5	4.5
			Entrate	e		206.0	154.5	4.5	206.0	154.5	4.5	6.0	43.4	43.4
			Spese	s		6.0	4.5	4.5	6.0	4.5	4.5	6.0	4.5	4.5
			SALDO			200.0	150.0	0.0	200.0	150.0	0.0	0.0	38.9	38.9



ANALISI TECNICO-NORMATIVA (A.T.N.)

Titolo: Schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di riordino del settore dei giochi, a partire da quelli a distanza, ai sensi dell'articolo 15 della legge 9 agosto 2023, n. 111.

Amministrazione proponente: Ministero dell'economia e delle finanze (MEF)

Indicazione del referente dell'amministrazione proponente: Ufficio legislativo Finanze

PARTE I. ASPETTI TECNICO-NORMATIVI DI DIRITTO INTERNO

1) Obiettivi e necessità dell'intervento normativo. Coerenza con il programma di governo.

L'obiettivo dell'intervento normativo è il riordino delle disposizioni vigenti in materia di gioco a distanza, confermando il modello organizzativo del sistema costituito dal regime concessorio e autorizzatorio, in quanto indispensabile per la tutela della buona fede nei rapporti tra concessionario e giocatore e nei rapporti tra concessionario e pubblica amministrazione, secondo la disciplina emergente dai Trattati dell'Unione europea, dell'ordine e della sicurezza pubblici, per la prevenzione del riciclaggio dei proventi di attività criminose, nonché per garantire il regolare afflusso del prelievo tributario gravante sui giochi. L'intervento si è reso necessario per dare attuazione alla legge 9 agosto 2023, n. 111 con la quale è stata conferita al Governo la delega a emanare, entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore della stessa, uno o più decreti legislativi volti, tra l'altro, al riordino delle disposizioni vigenti in materia di giochi pubblici.

Il provvedimento, nel suo complesso, risulta coerente con le linee generali del programma di Governo e con i principi e i criteri direttivi specifici individuati dal Parlamento nelle disposizioni deleganti di cui alla citata legge n. 111 del 2023 con particolare riferimento all'articolo 15.

2) Analisi del quadro normativo nazionale.

L'intervento normativo si innesta sul complesso quadro giuridico che disciplina la materia dei giochi e, segnatamente:

- Decreto del Presidente della Repubblica. 24 gennaio 2002, n. 33 in attuazione dell'art. 12 della legge 18 ottobre 2001, n. 383, con il quale si è provveduto all'affidamento delle attribuzioni in materia di giochi e di scommesse all'Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato;
- Decreto-legge 8 luglio 2002, n. 138, convertito con modificazioni dalla legge 8 agosto 2002, n. 178, con il quale sono state adottate disposizioni in materia di unificazione delle competenze in materia di giochi;
- Decreto-legge 24 dicembre 2002, n. 282 convertito dalla legge 21 febbraio 2003, n. 27, che ha assegnato all'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato anche le responsabilità relative alle entrate tributarie derivanti dai giochi;
- procedura di selezione per l'affidamento in concessione dell'esercizio dei giochi a distanza di cui all'articolo 24, comma 13, della legge 7 luglio 2009, n. 88;
- procedura di selezione per l'affidamento in concessione dell'esercizio dei giochi a distanza di cui all'articolo 1, comma 935, della legge 28 dicembre 2015, n. 208;
- articolo 1, comma 643, della Legge 23 dicembre 2014, n. 190, come modificato dall'articolo 1, comma 926, della Legge 28 dicembre 2015, n.208;
- Decreto legislativo 23 dicembre 1998, n. 504;
- Legge 7 luglio 2009 n. 88 – art. 24, commi 11-26
- Decreto Legislativo 21 novembre 2007 n. 231

- Decreto-legge n. 124/2019, art. 27, disciplinante il registro unico degli operatori del gioco, mai attuato.

Le attuali concessioni per l'esercizio e la raccolta del gioco a distanza con vincita in denaro dei giochi di cui all'articolo 24, comma 11, lettere da a) a f), della legge 7 luglio 2009, n. 88, in scadenza al 31 dicembre 2022, sono state prorogate a titolo oneroso fino al 31 dicembre 2024 come disposto dalla Legge 29 dicembre 2022, n. 197 (c.d. Legge di Bilancio 2023, pubblicata in G.U. n. 303 del 29 dicembre 2022 – Suppl. Ordinario n. 43).

Attualmente operano in regime di concessione 93 concessionari, 34 di questi operano in base a una concessione rilasciata in esito a una gara pubblica svolta in ossequio alla previsione recata dall'articolo 24, comma 13, lettera a), della Legge 7 luglio 2009 n. 88, mentre i restanti 59 concessionari hanno acquisito la concessione con gara svolta ai sensi dell'articolo 1, comma 935, della Legge 28 dicembre 2015 n. 208.

I principi fondamentali in materia di raccolta del gioco pubblico affondano le loro radici nel decreto legislativo 14 aprile 1948, n. 496, recante la disciplina delle attività di giuoco, e, segnatamente, per quanto qui d'interesse:

- l'organizzazione e l'esercizio di giochi di abilità e di concorsi pronostici, per i quali si corrisponda una ricompensa di qualsiasi natura e per la cui partecipazione sia richiesto il pagamento di una posta in denaro, sono riservati allo Stato;

- l'organizzazione e l'esercizio delle attività di cui al precedente articolo sono affidate al Ministero delle finanze, il quale può effettuare la gestione o direttamente, o per mezzo di persone fisiche o giuridiche, che diano adeguata garanzia di idoneità.

Da molti anni ormai in Italia la gestione dei giochi pubblici è impostata secondo il modello della loro esternalizzazione a pubblici concessionari, scelti con apposite gare e le cui concessioni durano nove anni (durata questa commisurata ad un ragionevole periodo di ammortamento, per i privati concessionari, dei loro investimenti).

La normativa proposta mantiene fermo il regime concessorio della raccolta del gioco e dà rango primario ad alcune disposizioni attualmente regolamentate dalle convenzioni di concessione (ad esempio le norme di cui all'articolo 6, comma 8 relativo ai conti di gioco).

La rete dei c.d. "punti vendita di ricarica", in assenza di una specifica e dettagliata normativa di settore è cresciuta esponenzialmente sul territorio.

L'articolo 27 del DL n. 124/2019, disciplinante il registro unico degli operatori del gioco, mai attuato, aveva previsto per tali operatori, l'iscrizione al registro come titolo abilitativo necessario per poter raccogliere gioco, pagando un importo pari a 200 euro annui.

Pur non essendo espressamente regolamentati, attualmente sono presenti sul territorio circa 60.000 punti di vendita ricariche.

3) Incidenza delle norme proposte sulle leggi e i regolamenti vigenti.

Le misure contenute nello schema di proposta normativa sono armonizzate con i provvedimenti segnalati e si pone in continuità con la normativa esistente.

Lo schema di decreto legislativo disciplina compiutamente il settore della raccolta del gioco a distanza.

In particolare, lo schema di decreto prevede:

1. il richiamo al rispetto dei principi dell'ordinamento europeo per l'esercizio del gioco pubblico;
2. l'elencazione analitica dei giochi con vincita in denaro esercitabili con dette concessioni, rinviando ad un successivo regolamento l'istituzione di eventuali ulteriori giochi;
3. la definizione di specifici requisiti soggettivi e oggettivi per gli operatori che intendano partecipare alla gara, volti a garantire esperienza, moralità, solidità finanziaria, capacità tecniche e giuridiche;
4. la possibilità per ogni concessionario di avere un'unica rete di raccolta, seppur con più canali di raccolta (app, internet etc.). Considerata l'assenza di un numero massimo di concessioni rilasciabili e, quindi, al fine di evitare il rischio di creare situazioni monopolistiche e/o di maggior controllo del mercato da parte di un numero ristretto di società si è scelto di consentire, però, che ogni società possa acquisire un massimo di n. 5 concessioni;

5. la necessità della stipula di un contratto di conto di gioco nominale fra giocatore e concessionario per poter giocare, avente specifici requisiti minimi e i cui ulteriori dettagli potranno essere definiti in sede di convenzione di concessione;
6. principi e meccanismi di conservazione dell'equilibrio contrattuale della convenzione di concessione in caso di sopravvenuti mutamenti del quadro regolatorio;
7. l'istituzione e registrazione della rete dei punti di vendita ricariche, all'interno di esercizi dotati di licenza ex articoli 86 o 88 del TULPS ovvero nelle rivendite di generi di monopolio che raccolgono gioco pubblico;
8. misure di tutela e protezione del giocatore, attraverso la previsione di misure di autolimitazione, misure precauzionali, limiti di gioco, di tempo e spesa, campagne informative o iniziative di comunicazione responsabile;
9. misure di contrasto all'offerta del gioco illegale.

La normativa proposta mantiene fermo il regime concessorio della raccolta del gioco e dà rango primario ad alcune disposizioni attualmente regolamentate dalle convenzioni di concessione (ad esempio le norme di cui all'articolo 6, comma 8 relativo ai conti di gioco).

Con l'articolo 5 vengono dettate le regole per l'indizione della gara volta ad assegnare le nuove concessioni per un periodo di 9 anni:

- ponendo fine al regime di proroga ed evitando, pertanto, il rischio di infrazione comunitaria;
- razionalizzando la gestione del comparto;
- consentendo allo Stato un maggiore controllo della rete del gioco anche on line;
- aumentando il livello di sicurezza e migliorando gli strumenti di contrasto al gioco patologico.

L'intervento consente di regolamentare, altresì, la rete dei c.d. punti vendita di ricarica che, in assenza di una specifica e dettagliata normativa di settore è cresciuta esponenzialmente sul territorio.

In particolare, l'articolo 13 dello schema di decreto legislativo istituisce l'albo per la registrazione dei punti di vendita ricariche, esercitabili all'interno di esercizi dotati di licenza ex articoli 86 o 88 del TULPS ovvero nelle rivendite di generi di monopolio che raccolgono gioco pubblico.

Come sopra accennato, l'articolo 27 del DL n. 124/2019, disciplinante il registro unico degli operatori del gioco, mai attuato, aveva già previsto tali figure prevedendo, anche per tali operatori, l'iscrizione al registro come titolo abilitativo necessario per poter raccogliere gioco, pagando un importo pari a 200 euro annui.

Nell'odierna previsione, l'iscrizione all'Albo è subordinata al pagamento di un importo annuo pari a euro 200 per il primo anno e a euro 150 per gli anni successivi. I punti vendita ricariche potranno essere contrattualizzati dai concessionari senza vincolo di esclusiva e potranno svolgere, esclusivamente, attività di apertura di nuovi conti di gioco, ricarica di conti di gioco già esistenti, con esclusione di qualsiasi attività di prelievo di somme o pagamento di vincite.

Il decreto legislativo incide sull'articolo 1, comma 727 della legge 160/2019 modificando il numero delle concessioni da rilasciare senza prevederne un numero massimo e individuando un importo una tantum da versarsi pari a 7 M€ (conto i precedenti 2,5 M€ previsti dalla normativa citata).

Innova, all'articolo 13, in materia di punti vendita ricariche, precedentemente non normati e fa assumere rango legislativo ad alcune previsioni prima riservate alle convenzioni di concessione (articolo 6, comma 8 in materia di conti di gioco, articolo 8 in materia di penali convenzionali, articolo 9 in materia di trasferimento, decadenza e revoca delle concessioni. Demanda, invece, a successivi regolamenti e provvedimenti dell'Agenzia le norme attuative e di dettaglio, nonché quelle più eminentemente tecniche.

4) Analisi della compatibilità dell'intervento con i principi costituzionali.

Ai sensi di quanto sancito dall'art. 81 della Costituzione la norma proposta non genera nuovi oneri per il bilancio dello Stato e non presenta profili di incompatibilità con i principi costituzionali.

5) Analisi delle compatibilità dell'intervento con le competenze e le funzioni delle regioni ordinarie e a statuto speciale nonché degli enti locali.

Non si rilevano profili di incompatibilità con le competenze e le funzioni delle regioni a statuto ordinario e a statuto speciale nonché degli enti locali, in virtù del disposto dell'articolo 117 della Costituzione.

6) *Verifica della compatibilità con i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza sanciti dall'articolo 118, primo comma, della Costituzione.*

Non si rilevano profili di incompatibilità con le competenze e le funzioni delle regioni a statuto ordinario e a statuto speciale nonché degli enti locali, né di incompatibilità con i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza sanciti dall'articolo 118, primo comma, della Costituzione.

7) *Verifica dell'assenza di rilegificazioni e della piena utilizzazione delle possibilità di delegificazione e degli strumenti di semplificazione normativa.*

È stata verificata l'assenza di rilegificazioni e della possibilità di delegificazione e lo schema contiene diversi rinvii a norme regolamentari di attuazione

8) *Verifica dell'esistenza di progetti di legge vertenti su materia analoga all'esame del Parlamento e relativo stato dell'iter.*

Attualmente non risulta essere all'esame del Parlamento alcun provvedimento vertente su materia analoga.

9) *Indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi di costituzionalità sul medesimo o analogo oggetto.*

Non si è a conoscenza di giudizi di legittimità costituzionale aventi ad oggetto le materie interessate dalle misure contenute nella proposta

PARTE II. CONTESTO NORMATIVO COMUNITARIO E INTERNAZIONALE

10) *Analisi della compatibilità dell'intervento con l'ordinamento comunitario.*

L'intervento, nella parte relativa alle regole per la procedura ad evidenza pubblica per il rilascio delle concessioni per il gioco a distanza (articolo 6), consente di indire la gara e, pertanto, di porre termine alla proroga delle concessioni attualmente in vigore fino al 31 dicembre 2024, in attuazione dei principi comunitari di trasparenza, parità di trattamento e di libera concorrenza.

11) *Verifica dell'esistenza di procedure di infrazione da parte della Commissione Europea sul medesimo o analogo oggetto.*

Non si è a conoscenza di procedure di infrazione sulle materie oggetto della legge.

12) *Analisi della compatibilità dell'intervento con gli obblighi internazionali.*

La normativa recata dallo schema di decreto non presenta profili di incompatibilità con gli obblighi internazionali.

13) *Indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi innanzi alla Corte di Giustizia delle Comunità europee sul medesimo o analogo oggetto.*

Non risultano indicazioni sulle linee prevalenti della giurisprudenza, ovvero della pendenza di giudizi innanzi alla Corte di Giustizia delle Comunità Europee sul medesimo o analogo oggetto.

14) *Indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi innanzi alla Corte Europea dei Diritti dell'uomo sul medesimo o analogo oggetto.*

Non risulta che vi siano pendenti giudizi dinanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo nelle medesime o analoghe materie.

15) Eventuali indicazioni sulle linee prevalenti della regolamentazione sul medesimo oggetto da parte di altri Stati membri dell'Unione Europea.

Non risultano linee prevalenti della regolamentazione sul medesimo oggetto da parte di altri Stati membri dell'Unione europea.

PARTE III. ELEMENTI DI QUALITA' SISTEMATICA E REDAZIONALE DEL TESTO

1) Individuazione delle nuove definizioni normative introdotte dal testo, della loro necessità, della coerenza con quelle in uso

Si tratta di definizioni in parte già contenute in altre disposizioni normative vigenti, in parte mutuata dalla prassi operativa, necessarie per una migliore applicazione e interpretazione delle disposizioni introdotte nel testo del decreto.

Lo schema di decreto, all'articolo 2, contiene le seguenti definizioni:

- a) 'Agenzia', l'Agenzia delle dogane e dei monopoli;
- b) 'concessionario', la persona giuridica di diritto privato che esercita pubbliche funzioni nelle attività di gestione, esercizio e raccolta di gioco pubblico per conto dello Stato, avendone ottenuto un formale titolo concessorio a seguito di gara pubblica europea;
- c) 'compenso del concessionario', la remunerazione del concessionario stabilita in occasione della gara per la sua selezione e consistente, in relazione alla natura del provento erariale previsto per ciascuna tipologia di gioco, nella differenza tra le somme giocate e le vincite erogate ovvero, anche sotto forma di aggio, in una misura prestabilita della raccolta quale corrispettivo per l'esercizio delle funzioni pubbliche trasferite ovvero dei compiti e dei doveri attribuiti con la concessione;
- d) 'compenso del punto vendita ricariche', la remunerazione riconosciuta dal concessionario al titolare del punto vendita ricariche;
- e) 'gioco pubblico a distanza', le tipologie di gioco, anche di abilità, con vincita in denaro disciplinate con regolamento, per la cui partecipazione è richiesto il pagamento di una posta costituita da una somma di denaro, alla cui raccolta il concessionario è legittimato sulla base della propria concessione e che lo stesso può raccogliere esclusivamente con le modalità a distanza individuate e definite nel contratto accessivo alla concessione;
- f) 'giochi di abilità', i giochi pubblici a distanza con vincita in denaro nei quali le probabilità di vincita dipendono dall'abilità del giocatore in misura prevalente rispetto all'elemento aleatorio;
- g) 'gioco responsabile', l'insieme delle misure volte a ridurre la diffusione di comportamenti di gioco eccessivo o problematico, sviluppando nel giocatore la capacità di giocare in modo equilibrato, consapevole e controllato;
- h) 'giochi di ippica nazionale', le formule di scommessa ippica a totalizzatore denominate vincente, accoppiata, tris, quartè e quintè;
- i) 'giochi di sorte a quota fissa', il gioco in solitario nel quale i possibili esiti hanno una probabilità di verificarsi predefinita e invariabile ed il rapporto tra l'importo della vincita conseguibile e il prezzo della partecipazione al gioco è conosciuto dal giocatore all'atto della puntata;
- l) 'giochi di carte in modalità di torneo', la riproduzione mediante rappresentazione virtuale di un gioco effettuato con le carte al quale prendono parte due o più giocatori sulla base della stessa quota di partecipazione e le vincite sono assegnate sulla base della classifica ottenuta all'esito dei risultati conseguiti da ciascun giocatore;
- m) 'giochi di carte in modalità diversa dal torneo', la riproduzione mediante rappresentazione virtuale di un gioco effettuato con le carte nel quale le vincite sono assegnate sulla base dei risultati ottenuti in ogni singola mano di gioco;
- n) 'giochi numerici a quota fissa', i giochi di sorte basati sulla scelta di numeri all'atto della giocata ovvero sull'attribuzione alla giocata di numeri determinati casualmente, per i quali l'importo della vincita, conseguita sulla base delle combinazioni vincenti, è predeterminato;
- o) 'giochi numerici a totalizzatore nazionale', i giochi di sorte basati sulla scelta di numeri all'atto della giocata ovvero sull'attribuzione alla giocata di numeri determinati casualmente, per i quali una quota predeterminata delle poste di gioco è conferita ad un unico montepremi avente una base di raccolta di

ampiezza non inferiore a quella nazionale e che prevedono, altresì, la ripartizione in parti uguali del montepremi tra le giocate vincenti appartenenti alla medesima categoria di premi;

p) 'lotterie ad estrazione istantanea', le lotterie nelle quali i giocatori possono immediatamente conoscere la vincita attraverso un documento, anche virtuale, che reca, celato ad ogni preventiva forma di possibile evidenza o ricognizione esplorativa, il risultato di una combinazione casuale di vincita;

q) 'Ministro', il Ministro dell'economia e delle finanze;

r) 'punto vendita ricariche', il luogo della rete fisica di gioco il cui titolare, autorizzato alla raccolta di giochi pubblici, è scelto e contrattualizzato direttamente dal concessionario per la sola erogazione di servizi esclusivamente accessori al gioco pubblico a distanza, consistenti nella assistenza al giocatore nella apertura, ricarica e chiusura del conto di gioco, esclusa in ogni caso sia l'offerta di gioco a distanza sia la movimentazione delle somme, anche frutto di giocate, depositate nel conto di gioco del giocatore;

s) 'palinsesto', il programma predisposto dal concessionario ed approvato dalla Agenzia degli eventi sportivi, anche ippici, e non sportivi, nonché delle tipologie di scommesse che costituisce il documento ufficiale in riferimento al quale il concessionario può accettare scommesse;

t) 'regolamento', regolamento del Ministro dell'economia e delle finanze emanato, su proposta dell'Agenzia, ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400;

u) 'scommesse a quota fissa con interazione diretta tra i giocatori', la modalità di scommessa a quota fissa sportiva dove i giocatori possono rivestire il ruolo di scommettitore o di banco e il concessionario agisce come intermediario, limitandosi a mettere in contatto, attraverso la piattaforma e in maniera anonima, i singoli scommettitori;

v) 'scommesse su eventi simulati', scommesse su eventi, simulati informaticamente, sportivi, ippici e su altri eventi, il cui esito è visualizzato tramite una grafica animata o per mezzo di un evento reale precedentemente registrato;

z) 'TULPS', il testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, di cui al regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, e successive modificazioni.

2) Verifica della correttezza dei riferimenti normativi contenuti nel progetto, con particolare riguardo alle successive modificazioni ed integrazioni subite dai medesimi.

I riferimenti normativi contenuti nello schema di provvedimento sono corretti e si è tenuto conto delle modifiche e delle integrazioni intervenute nel tempo sui medesimi.

3) Ricorso alla tecnica della novella legislativa per introdurre modificazioni ed integrazioni a disposizioni vigenti.

Per l'elaborazione delle disposizioni contenute nello schema provvedimento non si è fatto ricorso alla tecnica della novella legislativa.

4) Individuazione di effetti abrogativi impliciti di disposizioni dell'atto normativo e loro traduzione in norme abrogative espresse nel testo normativo.

Non sussistono effetti abrogativi impliciti. L'articolo 24 rinvia ad un successivo decreto legislativo adottato ai sensi dell'articolo 1, comma 5, della legge 9 agosto 2023, n. 111, l'individuazione delle norme statali di rango primario e secondario, nonché le disposizioni statali di natura amministrativa generale, che sono o restano abrogate in ragione della loro incompatibilità con quelle del presente decreto, a partire dall'articolo 1, comma 727, lettera e), della legge 27 dicembre 2019, n. 160, che è abrogato alla data di entrata in vigore del presente decreto.

5) Individuazione di disposizioni dell'atto normativo aventi effetto retroattivo o di reviviscenza di norme precedentemente abrogate o di interpretazione autentica o derogatorie rispetto alla normativa vigente.

Lo schema di decreto legislativo non contiene disposizioni con effetto retroattivo, non comporta reviviscenza di disposizioni precedentemente abrogate né contempla interventi di interpretazione autentica. Non ci sono norme derogatorie della disciplina vigente.

6) Verifica della presenza di deleghe aperte sul medesimo oggetto, anche a carattere integrativo o correttivo.

Il presente decreto legislativo dà attuazione, per la parte di competenza alla delega di cui all'articolo 15 della legge 9 agosto 2023, n. 111. Non sono presenti ulteriori deleghe aperte sul medesimo oggetto, anche a carattere integrativo o correttivo.

7) Indicazione degli eventuali atti successivi attuativi; verifica della congruenza dei termini previsti per la loro adozione.

L'attuazione del decreto legislativo avverrà con regolamenti del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con i Ministri competenti, ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400.

Si citano:

- il regolamento previsto all'articolo 8, comma 3, in materia di penali convenzionali;
- il regolamento di cui all'articolo 9, comma 3 in materia di decadenza e revoca delle concessioni;
- il regolamento di cui all'articolo 14, comma 3 di istituzione della Consulta permanente dei giochi pubblici;
- il regolamento di cui all'articolo 20, comma 1 con cui sono individuate le ipotesi in cui sono consentite, in relazione ai singoli giochi a distanza, variazioni della restituzione in vincita e della posta di gioco nonché delle misure del prelievo direttamente proporzionali alla diminuzione della raccolta del gettito erariale;
- il regolamento di cui all'articolo 22, comma 1 per il blocco dei pagamenti nei confronti di soggetti privi di concessione.

8) Verifica della piena utilizzazione e dell'aggiornamento di dati e di riferimenti statistici attinenti alla materia oggetto del provvedimento, ovvero indicazione della necessità di commissionare all'Istituto nazionale di statistica apposite elaborazioni statistiche con correlata indicazione nella relazione economico-finanziaria della sostenibilità dei relativi costi.

Per la valutazione degli impatti economico-finanziari derivanti dalle disposizioni previste dal provvedimento sono stati utilizzati i dati a disposizione dell'amministrazione finanziaria; non si ritengono necessarie ulteriori elaborazioni statistiche.

ANALISI DI IMPATTO DELLA REGOLAMENTAZIONE (AIR)

Titolo: Schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di riordino del settore dei giochi, a partire da quelli a distanza, ai sensi dell'articolo 15 della legge 9 agosto 2023, n. 111.

Amministrazione competente: Ministero dell'economia e delle finanze (MEF).

Referente dell'Amministrazione: Ufficio legislativo Finanze

SINTESI DELL'AIR E PRINCIPALI CONCLUSIONI

Lo schema di decreto delegato, in attesa che si realizzino i presupposti (intesa fra Stato, Regioni e Enti locali in sede di apposita Conferenza) anche per il riordino del sistema di raccolta del gioco pubblico attraverso reti fisiche, è finalizzato a razionalizzare, riordinare e semplificare la disciplina vigente in materia di gioco pubblico, con particolare riguardo a quello a distanza, secondo le seguenti direttrici:

- a) principi e regole generali valevoli sia per il gioco raccolto in reti fisiche sia per quello raccolto a distanza (Titolo I);
- b) principi e regole valevoli specificamente per il gioco raccolto online, tra cui (i) requisiti di qualificazione soggettiva e oggettiva degli aspiranti concessionari, (ii) set di regole minime cui devono attenersi i relativi bandi pubblici di selezione, (iii) tracciabilità dei flussi finanziari impiegati nel e per il gioco, (iv) penali convenzionali e pieno rischio d'impresa del concessionario, (v) caratteristiche e regole su punti nodali afferenti alla rete di raccolta (Titolo II);
- c) disposizioni per la tutela del giocatore, in particolare se dedito al gioco online (Titolo III);
- d) regole specifiche per la gestione dei giochi a distanza (Titolo IV)
- e) misure di contrasto dell'offerta illegale di gioco (Titolo V);
- f) disposizioni transitorie e finali (Titolo VI), tra le quali merita evidenziare subito la norma di cui all'articolo 23, comma 2, che annuncia un successivo riordino normativo in materia di raccolta del gioco in reti fisiche, da adottare non appena si concluda la ricordata previa intesa politica tra Stato, Regioni e Enti locali) in occasione del quale si procederà anche a un complessivo riordino della fiscalità e delle entrate erariali di settore.

Il testo dello schema di decreto delegato è, dunque, finalizzato a garantire l'evoluzione delle reti di raccolta a distanza dei giochi pubblici assicurando la transizione dall'attuale contesto, che affonda le proprie radici nel 2009 e che già all'epoca rappresentava una sfida innovativa ed ha sicuramente costituito una leva di contrasto alla illegalità attraverso il rafforzamento della proposta di gioco pubblico per attrarre la domanda sui canali leciti, ad un nuovo modello che preserva le citate radici introducendo elementi di novità finalizzati a rendere l'offerta del gioco a distanza ancora più sicura ed etica.

In particolare, si evidenziano fin d'ora le innovazioni legate:

- alla regolamentazione dei punti vendita ricarica (articolo 13), finora oggetto di disciplina meramente amministrativa;
- alle regole per la gara per il rilascio delle concessioni per la raccolta del gioco a distanza (articolo 6) che non prevede, diversamente dalle previsioni attualmente vigenti, il numero massimo di concessioni attribuibili e disciplina requisiti soggettivi e oggettivi dei partecipanti, individuando, altresì, i corrispettivi finanziari necessari per il rilascio della concessione.

1.CONTESTO E PROBLEMI DA AFFRONTARE

La legge 9 agosto 2023, n. 111, recante la delega al Governo per la riforma fiscale, ha dettato all'articolo 15 principi e criteri direttivi per il riordino delle disposizioni vigenti in materia di giochi pubblici, fermo restando il modello organizzativo dei giochi pubblici fondato sul regime concessorio e autorizzatorio, quale garanzia di tutela della fede, dell'ordine e della sicurezza pubblici, del temperamento degli

interessi pubblici generali in tema di salute con quelli erariali sul regolare afflusso del prelievo tributario gravante sui giochi, nonché della prevenzione del riciclaggio dei proventi di attività criminose.

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, mediante la quale l'Amministrazione affida a un soggetto privato, prescelto sulla base di selezioni ad evidenza pubblica, nel pieno rispetto della normativa comunitaria, l'esercizio del gioco ampliando la sfera giuridica del destinatario e mantenendo sull'attività un potere di controllo.

L'istituto della concessione è volto al soddisfacimento degli interessi della collettività e al contenimento e riduzione dei costi, consentendo altresì, sul piano organizzativo, di attuare una forma di collaborazione con i privati nella gestione dei servizi e dei lavori pubblici, a fronte della quale è possibile, stante le contenute disponibilità di risorse del settore pubblico, reperire quelle di natura privata per la realizzazione degli obiettivi di rilevanza pubblica (ad esempio, avvalendosi delle dotazioni tecnico-organizzative dell'impresa privata ovvero scaricando su quest'ultima una parte dei costi, come quelli di carattere informativo).

In Italia, la raccolta dei giochi pubblici avviene attraverso due canali:

- a) quello storico, costituito dalla rete di luoghi fisici nei quali è consentito acquistare prodotti di gioco;
- b) quello più recente (avviatosi sul finire dello scorso decennio con la legge 7 luglio 2009, n. 88, legge comunitaria 2009, articolo 24, commi da 11 a 25), costituito dal gioco online o a distanza.

Attualmente, però, il ricordato modello della esternalizzazione è praticamente bloccato.

Per quanto riguarda nello specifico le gare per l'affidamento delle concessioni per la raccolta del gioco online, si sottolinea che le stesse non sono state bandite da tempo e restano prorogate per legge: le attuali concessioni per l'esercizio e la raccolta del gioco a distanza con vincite in denaro dei giochi, di cui all'articolo 24, comma 11, lettere da a) a f), della legge n. 88 del 2009, in scadenza il 31 dicembre 2022, sono state invero prorogate, con un modesto onere, fino al 31 dicembre 2024, per effetto della legge 29 dicembre 2022, n. 197, legge di bilancio 2023.

La proroga, come esplicitato all'articolo 1, comma 123 della legge 29 dicembre 2022, n. 197 si è resa necessaria al fine di garantire il gettito erariale, di riorganizzare una rete di raccolta del gioco che assicuri pienamente la tutela della salute pubblica e per consentire di individuare le innovazioni tecnologiche anche in collegamento alle nuove forme di intrattenimento e sport anche virtuali.

Le esigenze di finanza pubblica che hanno indotto il legislatore a prorogare le gare si rintracciano nella crescita vertiginosa della raccolta fatta registrare dal settore del gioco on line a partire dal 2019.

L'articolo 1, comma 127 della legge n. 160/2019 prevedeva l'indizione di una gara per il rilascio di 40 concessioni con il versamento di un importo una tantum pari a 2,5 M€. Fra il 2019 e il 2022, però, la raccolta del gioco a distanza è cresciuta del 100% e nel 2023, fa registrare un'ulteriore crescita di un ulteriore 30% rispetto al 2019, passando da una raccolta di 36,4 M€ del 2019 ad una raccolta stimata per il 2023 di circa 83,5 M€, con previsioni di ulteriore crescita anche per gli anni a seguire. Il progressivo spostamento del gioco, quindi, dal canale fisico a quello on line (con il conseguente aumento del valore delle concessioni del gioco a distanza) insieme all'avvento nel panorama dei giochi dei nuovi e-sports e, soprattutto, degli ambienti virtuali quali il metaverso e il multiverso con le necessarie e correlate implicazioni tecnologiche, sia rispetto al controllo del gioco illegale, sia rispetto alla regolamentazione del gioco su questi canali ha fatto ritenere preferibile al legislatore l'opzione della proroga, al fine di adeguare l'importo dell'una tantum da versarsi per la concessione, di individuare le innovazioni tecnologiche e regolamentari necessari per affrontare le nuove esigenze e di ridisegnare la rete di raccolta.

Il principale obiettivo del legislatore, come emerge dai principi e criteri direttivi di cui al citato articolo 15, è quello di fissare i principi regolatori della materia, anche al fine di rendere meno critica l'implementazione della regolamentazione che dovesse ritenersi necessaria e più agevole la sua corretta interpretazione.

Esemplificativo in questo senso è l'intervento auspicato alla lettera c) del citato art. 15 con riferimento al riordino delle reti di raccolta del gioco sia a distanza sia in luoghi fisici, al fine della razionalizzazione territoriale e numerica dei luoghi fisici di offerta di gioco secondo criteri di specializzazione e progressiva concentrazione della raccolta del gioco in ambienti sicuri e controllati, con contestuale identificazione dei parametri soggettivi e oggettivi di relativa sicurezza e controllo.

La disposizione introduce, altresì, la previsione che le reti dei concessionari della raccolta del gioco a distanza possano, sotto la loro diretta responsabilità, includere luoghi fisici per la erogazione di servizi esclusivamente accessori, esclusi in ogni caso l'offerta stessa del gioco a distanza ovvero il pagamento delle relative vincite.

In attuazione dei suindicati criteri, lo schema di decreto delegato definisce una disciplina completa del settore del gioco a distanza, prevedendo i requisiti soggettivi e oggettivi degli operatori, le responsabilità e gli obblighi verso lo Stato, i limiti alla potestà dello Stato nella modifica delle convenzioni di concessione o ai canoni convenzionali e alle imposte, le regole per la limitazione del gioco (articolo 15 in contrasto del gioco ludopatico), norme per la tracciabilità dei flussi finanziari volte al contrasto del riciclaggio (articolo 7) e misure per il contrasto dell'offerta di gioco a soggetti privi di concessione (articolo 22).

Per quanto riguarda i soggetti interessati dalla presente normazione, attualmente operano nel settore 93 concessionari. Si stimano sul territorio circa 50.000 punti di vendita ricarica, gran parte dei quali, per effetto delle disposizioni contenute nell'articolo 13 dello schema di decreto legislativo, potrebbero essere oggetto di regolarizzazione.

Si tratta, quindi, di un settore in forte crescita negli anni che necessita di regole certe sia a garanzia degli investimenti che a tutela dei giocatori e della sicurezza e dell'ordine pubblico.

Con la nuova normativa, quindi, si consente l'ingresso nel settore del gioco on line di nuovi operatori anche esteri, che già hanno manifestato interesse all'ingresso nel mercato italiano, consentendo il consolidamento degli operatori già esistenti e favorendo l'accorpamento dei concessionari di dimensione più ridotta, aumentandone l'affidabilità finanziaria e la relativa *compliance*.

Allo stesso tempo si regolamenta definitivamente la rete dei punti vendita di raccolta, attualmente privi di una propria disciplina di dettaglio, consentendo, tramite l'istituzione di un apposito albo, di registrare gran parte dei 50.000 punti attualmente esistenti.

Le norme, inoltre, fanno riferimento a successivi regolamenti di attuazione che aumenteranno la sicurezza per i giocatori e limiteranno il gioco patologico.

Le norme riguarderanno milioni di giocatori on line: nel solo 2022 sono state effettuate più di 226 Milioni di ricariche per un valore di oltre 8 Miliardi di euro e sono stati effettuati più di 22 Milioni di prelievi per un valore di oltre 5 Miliardi di euro. 3,9 Miliardi sono state le giocate e vincite acquisite dai diversi sistemi di gioco. Attualmente sono aperti circa 14,5 Ml di conti di gioco e dal 2011 sono circa 10 Ml gli intestatari di conti di gioco.

Pur non sussistendo analisi o censimenti specifici e riconosciuti dai quali trarre dimensioni qualitative e quantitative certe ed oggettive sul fenomeno della ludopatia, uno studio epidemiologico di tipo osservazionale compiuto dall'Istituto Superiore della Sanità a fine 2017 ha individuato in circa 1,5 Milioni di persone la figura del cd. giocatore problematico definito come *“il giocatore con un comportamento di gioco che crea conseguenze negative per sé, per le persone a lui vicine o per la comunità e può aver perso il controllo del suo comportamento”*, individuando, inoltre nella fascia di età fra i 50 e i 64 anni quella più a rischio.

Il gioco on line per la potenziale compulsività, legata alla disponibilità immediata dello strumento di gioco e alla assenza di controllo da parte del contesto sociale è, sicuramente, soggetto a grande rischio di ludopatia ma, allo stesso tempo, grazie alla tecnologia e agli strumenti informativi è quello che più si presta alla adozione di *best practices* e di limitazioni e strumenti di controllo che, grazie alle presenti norme potranno essere introdotte.

2. OBIETTIVI DELL'INTERVENTO E RELATIVI INDICATORI

2.1 Obiettivi generali e specifici

Lo schema di decreto delegato di riordino del settore dei giochi, a partire da quelli a distanza ha i seguenti obiettivi: definire le regole del gioco a distanza in Italia prevedendo una gara per il rilascio delle concessioni, assicurare l'eliminazione dei rischi connessi al disturbo da gioco d'azzardo, contrastare il

gioco illegale e le frodi a danno dell'erario, garantire almeno l'invarianza delle entrate erariali nel rispetto dell'equilibrio convenzionale.

Gli obiettivi generali che si intendono perseguire possono riassumersi in:

1. certezza del diritto e aumento del gettito erariale: a beneficio delle esigenze di finanza pubblica, consentendo l'elaborazione da parte dei concessionari di programmi di investimento e piani di sviluppo tecnologico e commerciali più efficaci che produrranno un'offerta di gioco più evoluta e con risultati in termini di raccolta e correlati effetti economico-finanziari in crescita;
2. garanzia della salute pubblica: producendo un gioco più sicuro, nonché più sostenibile e a minor rischio ludopatico, grazie alle norme di cui agli articoli 14 e 15 a tutela dei giocatori ivi previste e alle regole tecniche e di garanzia da adottarsi in attuazione dello schema di decreto. Tale minore rischio produrrà minori spese a carico del servizio sanitario nazionale in termini di spese per la prevenzione e la cura della ludopatia;
3. rafforzamento del gioco legale: generando lo spostamento verso il gioco legale di una fetta importante della raccolta di gioco che attualmente ricorre a piattaforme illegali, con conseguente incremento del gettito erariale grazie alle previsioni di cui all'articolo 22, di specifici regolamenti per impedire le operazioni di raccolta del gioco e il versamento di somme a favore di soggetti privi di concessione, la individuazione di siti di gioco illegali, anche attraverso l'utilizzo di soluzioni di intelligenza artificiale, con sanzioni fra i 30.000 e i 180.000 euro;
4. contrasto del riciclaggio: l'obbligo di tracciabilità dei flussi finanziari, previsto dall'articolo 7, consente di tracciare tutti i riversamenti e le vincite derivanti dalla raccolta delle giocate e i compensi degli operatori, facendo emergere nuova base imponibile e flussi finanziari illegali e completamente sconosciuti al fisco.

Si tratta di obiettivi generali e strategici a cui si aggiungono obiettivi specifici:

- a) garantire una piena tutela dei soggetti maggiormente vulnerabili, nonché prevenire i fenomeni di disturbi da gioco d'azzardo (DGA) e di gioco minorile grazie alla adozione di nuove misure tecniche e regolamentari;
- b) regolamentare le attività della rete dei punti vendita ricarica attraverso l'istituzione di un apposito Albo;
- c) rafforzare la disciplina sulla trasparenza e sui requisiti soggettivi e di onorabilità dei concessionari;
- d) rafforzare i controlli sul gioco illegale al fine di aumentare l'efficacia dissuasiva e l'effettività, delle previsioni di legge;
- e) definire casi e regole certe per la revoca e la decadenza dei concessionari;
- f) garantire il principio di stabilità delle regole della concessione, nonché la conservazione dell'equilibrio contrattuale e dei valori patrimoniali pubblici attraverso le norme di cui all'articolo 5, comma 3 e 10 comma 2.

2.2 Indicatori e valori di riferimento

Al fine di misurare gli obiettivi generali e specifici dell'intervento normativo saranno utilizzati i seguenti indicatori:

1. Aumento della raccolta del gioco on line e del relativo gettito erariale;
2. Diminuzione dei casi di omesso o ritardato versamento dell'imposta unica, in funzione della maggiore affidabilità, tecnica e patrimoniale, dei concessionari;
3. Riduzione dei casi di decadenza o revoca della concessione, in ragione dell'aumento delle misure di controllo e monitoraggio dei concessionari e della loro maggiore affidabilità, tecnica e patrimoniale;
4. Aumento del numero dei siti illegali oscurati, in funzione delle misure previste dall'articolo 22 dell'intervento normativo;
5. Riduzione del numero dei reclami dei giocatori, in funzione delle misure a tutela del giocatore;
6. Diminuzione del numero di controlli positivi, in funzione dell'efficacia delle norme di prevenzione degli illeciti;

7. Riduzione delle spese a carico del servizio sanitario nazionale per la prevenzione e la cura della ludopatia;
8. Aumento della base imponibile e dei flussi finanziari illegali e completamente sconosciuti al fisco, in funzione del rafforzamento delle attività di antiriciclaggio.

3.OPZIONI DI INTERVENTO E VALUTAZIONE PRELIMINARE

L'intervento si è reso necessario per dare attuazione alla delega prevista dall'articolo 15 della legge 9 agosto 2023, n. 111.

Considerate le criticità connesse al gioco fisico e la specificità del settore, non avente una propria rete sul territorio (con l'eccezione dei PVR che, però, possono essere presenti solo in punti di raccolta gioco già esistenti) si è scelto di operare con uno specifico decreto legislativo in luogo di un decreto delegato unico che accorpasse anche il gioco fisico ovvero di interventi settoriali e non uniformi su singoli aspetti del gioco on line.

L'opzione di non regolamentazione non sembra apparire praticabile, tenuto conto che si è reso necessario intervenire in maniera organica e strutturata sulla disciplina del gioco a distanza, nel perseguimento dei primari interessi generali dell'ordine pubblico e della sicurezza, contemperando ulteriori interessi generali quali la tutela delle fasce più deboli, la salute pubblica, nonché la lotta al gioco illegale e alle frodi a danno dell'erario.

Si è ritenuto, pertanto, che tale intervento non sia procrastinabile e che possa dare certezza regolatoria agli operatori e agli investitori, gran parte dei quali esteri, ingenerando effetti benefici per le finanze pubbliche, per la tutela della salute dei giocatori e per il contrasto al gioco illegale.

4.COMPARAZIONE DELLE OPZIONI E MOTIVAZIONE DELL'OPZIONE PREFERITA

4.1 Impatti economici, sociali ed ambientali per categoria di destinatari

L'intervento normativo dà maggiore certezza agli operatori, che potranno meglio programmare i propri investimenti e razionalizzare le proprie procedure.

Il presente schema di decreto legislativo, infatti, detta le regole per l'indizione della nuova gara che consentirà il rilascio di concessioni valide per 9 anni, consentendo la programmazione di investimenti, attraverso l'individuazione di regole tecniche ed amministrative certe, la tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza, il riordino della rete e la previsione di regole contro il rischio da gioco ludopatico.

La nuova gara produrrà entrate pari a circa 350 milioni di euro (50 concessioni per 7 milioni), di cui circa 200 milioni nell'anno 2024 e 150 milioni nel primo semestre dell'anno 2025, oltre a un gettito derivante dal canone di concessione, che si ipotizza annualmente, a decorrere dal 2025, pari a circa 100 milioni di euro.

La platea dei soggetti potenzialmente interessati dalle presenti disposizioni è composta, come destinatari diretti, da:

- n. 93 concessionari;
- n. 50.000 punti vendita ricarica;
- n. 10 Milioni di titolari di conto di gioco;
- Agenzia delle dogane e dei monopoli

Destinatari indiretti della disciplina recata dal decreto delegato sono individuabili negli enti locali, nei SERT del servizio sanitario nazionale per l'assistenza ai giocatori ludopatici, nelle Forze dell'Ordine per le attività di controllo e repressione del gioco illegale.

La nuova regolamentazione consentirà l'elaborazione da parte dei concessionari di programmi di investimento e piani di sviluppo tecnologico e commerciali più efficaci che produrranno un'offerta di

gioco più evoluta e con risultati in termini di raccolta e correlati effetti economico-finanziari in crescita. In termini di requisiti soggettivi, tecnici e patrimoniali la normativa consentirà la partecipazione di operatori specializzati, dotati già di esperienza nel settore in possesso anche acquisita all'estero, nonché di capacità tecnico-infrastrutturali e requisiti di solidità patrimoniale adeguati.

Tali richieste, anche grazie alla possibilità di partecipazione alla gara nelle forme di aggregazione previste dal decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36 e alla possibilità di ricorrere all'istituto dell'avvalimento non dovrebbe costituire un problema alla partecipazione per la grande maggioranza dei concessionari esistenti e degli operatori esteri che vogliono entrare nel mercato italiano. Anche dal punto di vista infrastrutturale e di aggiornamento dei sistemi di gioco e di controllo, le regole tecniche da adottarsi ricalcheranno regole già esistenti e sviluppate, con upgrade facilmente sostenibili per i concessionari, in quanto da adottarsi su infrastrutture e piattaforme che già, prevedono la scalabilità dei software e l'implementazione di soluzioni informatiche in parte già programmate.

Anche la rete dei punti vendita ricarica si baserà su infrastrutture tecnologiche già esistenti che saranno solo oggetto di più analitica e dettagliata disciplina.

I tempi previsti per i concessionari per assumere effettivamente il servizio (6 mesi) appare assolutamente congruo, alla luce delle esperienze pregresse legate alla introduzione di aggiornamenti dei sistemi anche molto gravosi richiesti nel passato.

Per quanto riguarda l'Agenzia delle dogane e dei monopoli, la istituzione dell'albo dei punti vendita ricarica non richiederà tempi e impatti rilevanti, potendo ricalcare altri registri o albi già esistenti da anni, potendone sfruttare l'infrastruttura tecnologica, l'esperienza applicativa e la stessa regolamentazione (vedi elenco degli operatori che raccolgono gioco tramite apparecchi da intrattenimento previsto dall'articolo 1 comma 82 della legge n. 220/2010).

L'attuazione della normativa richiederà all'Agenzia uno sforzo organizzativo, gestionale e strumentale di alto livello ma già affrontato nel passato con altre riforme del gioco e, comunque, garantendo, nell'ambito delle proprie risorse disponibili, alla Direzione competente le risorse umane, finanziarie e strumentali necessarie.

Per quanto riguarda i giocatori, la nuova disciplina non prevede impatti o effetti negativi, né dal punto di vista economico, né dal punto di vista degli adempimenti amministrativi richiesti. Gran parte dei conti di gioco, infatti, potranno semplicemente essere rinnovati o saranno previste, in sede di regolamentazione attuativa, modalità che garantiscano la continuità del gioco, su base volontaria, senza ulteriori adempimenti.

Per quanto riguarda gli oneri amministrativi previsti dall'articolo 7, si tratta, in realtà, di obblighi già esistenti sulla base della normativa attuale e non introdotti *ex novo*; è, invece, di un onere amministrativo di nuova introduzione quello previsto per i titolari di punti vendita ricarica che, però, usufruiranno di strumenti informatici e metodologie facilitate grazie al fatto di essere già tutti operatori del settore e, quindi, conosciuti in quanto già in possesso di licenze ed autorizzazioni di pubblica sicurezza che, consentirà di ridurre al minimo le incombenze richieste.

Nei confronti dei giocatori problematici a rischio ludopatia, l'introduzione delle limitazioni e dei controlli informatici e tecnologici descritti all'articolo 15 del decreto genererà un netto miglioramento del contrasto al gioco ludopatico.

Gli strumenti di intelligenza artificiale e la tecnologia dei *big data* consentiranno di individuare gli indizi e le condotte di gioco a rischio compulsivo, aumentando anche il controllo nei confronti del gioco minorile.

Si potrà anche, tramite gli strumenti del *responsible gaming*, individuare l'effettiva consapevolezza della condotta da parte del giocatore compulsivo e, tramite strumenti di monitoraggio del gioco in tempo reale, intervenire sui conti di gioco, sospendendo temporaneamente la possibilità di giocare.

La fascia di età fra i 50 e i 64 anni, in quanto a maggior rischio ludopatico, sarà oggetto di particolari attenzioni anche attraverso l'utilizzo di strumenti tecnologici predittivi del rischio.

Verranno inoltre rafforzati i controlli informatici al fine di rendere ancora più effettivo il divieto di gioco minorile.

Le campagne informative e le iniziative di comunicazione responsabile di cui all'articolo 15, comma 2 forniranno ulteriori strumenti di contrasto al rischio ludopatico.

Nonostante sia previsto un limite massimo a tale contributo, pari a 1 M€, in realtà, sulla base dei ricavi netti fatti registrare dagli attuali concessionari nel 2022, il contributo per tali campagne andrà dai circa 650.000 euro del concessionario con ricavi netti più elevati, fino a scendere a importi anche inferiori a 10.000 euro annui, nel rispetto rigoroso, quindi, del principio di proporzionalità.

4.2 Impatti specifici

A. Effetti sulle PMI (Test PMI)

Il settore del gioco a distanza è popolato da *player* di grandi dimensioni e da un tessuto di medi concessionari che potranno trarre dal decreto legislativo conseguenze positive per la capacità di attrarre investimenti e di creare forza lavoro, legato alla nuova regolamentazione. La previsione della gara prevede espressamente la possibilità di partecipazione in raggruppamenti di imprese anche con l'avvalimento delle competenze, in modo da facilitare la partecipazione anche di soggetti di dimensioni finanziarie più ridotte. Anche l'una tantum di entrata per il rilascio delle concessioni è stato individuato basandosi sul compenso percepito dai concessionari attualmente operanti (la maggior parte dei quali, come detto, sono medie imprese).

In particolare, sono state effettuate delle simulazioni rapportando gli oneri finanziari necessari per ottenere la concessione con il margine netto (al netto anche delle spese di investimento) raggiunto dai concessionari nel 2022.

L'incidenza sul margine al netto degli investimenti va dal 3,22% annuo del concessionario più grande e raggiunge circa il 20% per i concessionari molto più piccoli. In questa forbice ci sono 46 concessionari che diventano 52 se l'incidenza arriva al 30%.

Considerato che circa l'80% della raccolta fa capo a 20 concessionari e che tutti gli altri sono concessionari di medie dimensioni si ritiene che siano almeno 30 le medie imprese già operanti che possono trovare remunerativa la partecipazione alla gara, anche per via della forte crescita del settore.

Da tale analisi è emerso, quindi, che i valori individuati non rappresentano una barriera all'ingresso non solo degli operatori esistenti ma anche di nuovi operatori di piccole e medie dimensioni, anche alla luce della forte remuneratività del settore.

B. Effetti sulla concorrenza

Il provvedimento non genera impatti negativi sulla concorrenza. Al contrario, definendo regole certe, requisiti soggettivi e oggettivi generali e ordinariamente richiesti per motivi di sicurezza e di ordine pubblico, consente a tutti gli operatori presenti o interessati ad entrare nel settore di poter pianificare efficacemente strategie aziendali e finanziarie. Non essendo previsto un numero massimo di concessioni rilasciabili e, al contrario, un numero massimo (pari a 5 per ogni gruppo societario) non si potranno generare distorsioni concorrenziali o posizioni dominanti.

C. Oneri informativi

Non sono previsti, in questa fase, nuovi oneri informativi, rinvenibili, invece, della redazione di regole tecniche da effettuare con successivi provvedimenti e da comunicare alla Commissione europea.

D. Rispetto dei livelli minimi di regolazione europea

L'intervento risulta compatibile con l'ordinamento dell'Unione europea.

4.3 Motivazione dell'opzione preferita

La motivazione dell'opzione prescelta è quella di introdurre una normativa nazionale organica e



strutturata nel settore del gioco a distanza, semplificando e armonizzando la normativa esistente, provvedendo ad abrogare le disposizioni incompatibili, consentendo un maggiore controllo del gioco illegale e un rafforzamento della sicurezza del gioco legale e ponendo come obiettivo fondamentale la tutela della salute

5. MODALITÀ DI ATTUAZIONE E MONITORAGGIO

5.1 Attuazione

L'attuazione del decreto legislativo avverrà con regolamenti del Ministro dell'economia e delle finanze emanati, su proposta dell'Agenzia, ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400 e con provvedimenti del Direttore dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli.

Si citano, ad esempio, il regolamento previsto all'articolo 8, comma 3, in materia di penali convenzionali, il regolamento di cui all'articolo 9, comma 3 in materia di decadenza delle concessioni, il regolamento di cui all'articolo 14, comma 3 di istituzione della Consulta permanente dei giochi pubblici o il regolamento di cui all'articolo 22, comma 1 per il blocco dei pagamenti nei confronti di soggetti privi di concessione.

5.2 Monitoraggio

Il provvedimento sarà oggetto di specifiche attività di monitoraggio per quanto riguarda:

- le implementazioni delle infrastrutture tecnologiche da parte dei concessionari, tramite il partner tecnologico Sogei spa;
- la corretta attuazione della normativa antiriciclaggio tramite l'UIF e le attività della Guardia di Finanza;
- l'esatta attuazione degli adempimenti convenzionali tramite gli uffici dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli;
- l'andamento delle attività di gioco e i loro effetti sulla salute dei giocatori tramite la Consulta permanente dei giochi pubblici ammessi in Italia.

6. CONSULTAZIONI SVOLTE NEL CORSO DELL'AIR

Nel corso dell'elaborazione del provvedimento e dell'AIR sia il Ministero dell'Economia e delle finanze, sia l'Agenzia delle dogane e dei monopoli ha tenuto numerosi incontri informali con gli stakeholders coinvolti, ricevendo position papers da parte delle associazioni rappresentative del settore come Assotrattenimento, Associazione giochi in concessione (appartenente a Confindustria) e singoli concessionari. È stata, inoltre, coinvolta nell'elaborazione del decreto la Guardia di Finanza, l'Agenzia delle dogane e dei monopoli. In diversi incontri pubblici, inoltre, sono state esposte le linee guida e gli aspetti rilevanti del decreto, richiedendo valutazioni ed osservazioni.

Le osservazioni dei concessionari e delle relative associazioni hanno riguardato, in particolare:

- la necessità di effettuare un bando di gara aperto, senza un limite massimo di concessioni, evitando barriere all'ingresso di nuovi operatori;
- la necessità di prevedere un fee d'ingresso basso a cui affiancare un canone di concessione, evitando, quindi, una tantum eccessivamente elevati;
- lo sviluppo delle regole del responsible gaming;
- la necessità di regolamentare la rete dei punti di vendita ricarica;
- l'individuazione di strumenti di riequilibrio della concessione, in caso di norme o fatti sopravvenuti che modifichino profondamente la normativa o il mercato esistente;
- l'aumento e il rafforzamento dei controlli sulla rete illegale;
- la possibilità per ogni concessionario di poter gestire più concessioni o più canali di raccolta.

Tali istanze sono state in parte raccolte. In effetti si è scelto di prevedere un bando di gara aperto, con un fee d'ingresso e un canone di concessione, benché, naturalmente, l'importo previsto non sia stato oggetto

di confronto o negoziazione. Sono stati regolamentati i punti di vendita ricariche e rafforzati i controlli sulla rete illegale e sono stati previsti strumenti di riequilibrio concessorio e la possibilità per ogni società di aggiudicarsi fino a 5 concessioni.

Anche gli strumenti del responsible gaming sono entrati nella regolamentazione all'articolo 15.

7. PERCORSO DI VALUTAZIONE

Ai fini della definizione del testo dello schema di decreto legislativo sono stati acquisiti specifici contributi da parte dei soggetti interessati, informalmente o nel corso di colloqui operativi, oltre a position paper da parte delle associazioni rappresentative del settore come Assotrattenimento, Associazione giochi in concessione (appartenente a Confindustria) e singoli concessionari.