

Camera dei Deputati
VI Commissione (Finanze)

Schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di riordino del settore dei giochi, a partire da quelli a distanza, di cui all'articolo 15 della legge 9 agosto 2023, n. 111
(Atto n. 116)

Audizione del Direttore Relazioni Istituzionali Entain Italia
Dott. Giuliano Guinci

Martedì 13 febbraio 2024
Ore 12:15

Il Gruppo Entain è leader internazionale nel settore dell'intrattenimento, opera esclusivamente in mercati regolamentati con oltre 140 licenze dislocate in 40 Paesi, 30 brand ed una forza lavoro di circa 30.000 persone.

In Italia il gruppo è presente sin dalla prima fase di regolamentazione del settore e, con un investimento di oltre 100 milioni di euro, a partire dal 2006 è stato in grado di costruire una realtà che oggi impiega direttamente 450 dipendenti e, attraverso la propria rete di punti vendita, dà lavoro ad oltre 5.000 persone sull'intero territorio nazionale.

È fortemente avvertita, da parte di tutti gli attori della filiera, l'esigenza di un riordino complessivo del settore dei giochi che per troppo tempo è rimasto in una fase di stallo, caratterizzata da un susseguirsi di interventi normativi non coordinati che hanno contribuito in maniera significativa ad aumentarne complessità ed incertezza.

Da troppi anni, infatti, il comparto ha visto un susseguirsi di proroghe delle concessioni, in una logica di breve periodo che ha bloccato la capacità di programmare investimenti strutturali, con inevitabili conseguenze in termini di competitività del comparto anche a livello internazionale.

È evidente quindi che da un processo di riordino finalizzato a ridisegnare le regole del settore per i prossimi 10-15 anni, gli operatori, ma anche tutti gli altri stakeholders cui la riforma è rivolta, si aspettino risposte chiare quantomeno sui seguenti temi:

1. definizione di nuove regole che guardino al futuro, e che siano ispirate da principi di trasparenza, chiarezza e stabilità;
2. riaffermazione della centralità del sistema concessorio, con nuove disposizioni in grado di contrastare il mercato illegale ed ogni forma di irregolarità ancora presente;
3. garanzia di un mercato competitivo e pienamente rispondente alle regole della concorrenza.

1. Nuove regole per il futuro del settore, ispirate a principi di trasparenza, chiarezza e stabilità

I principi ed i criteri direttivi dettati per il riordino delle disposizioni vigenti in materia di giochi pubblici fondano le proprie radici sul regime concessorio e autorizzatorio, sul contemperamento degli interessi pubblici generali in tema di salute con quelli erariali nonché sulla prevenzione di fenomeni di riciclaggio o illegalità che potrebbero emergere da attività criminose.

Il Governo, pertanto, ha inteso confermare, quale modello per la gestione dei giochi pubblici, l'affidamento in concessione di talune attività e funzioni pubbliche in materia di gioco, a seguito di procedura pubblica.

L'indizione della nuova gara consentirà il rilascio di concessioni valide per 9 anni e, dalle stime riportate, produrrà circa 350 milioni di euro di *una tantum* a fronte dell'aggiudicazione prevista di 50 concessioni, ad un costo di 7 milioni di euro ciascuna.

Nonostante il deciso incremento di costi per la partecipazione alla gara (35 volte più alto rispetto al valore dell'ultimo bando) e di gestione della concessione (con un aumento del canone di concessione del 300%), la procedura di selezione, tanto attesa, appare la soluzione migliore per garantire una corretta programmazione degli investimenti degli operatori.

Tra gli obiettivi esplicitati nella formulazione attuale del decreto ritroviamo la chiara volontà di restringere il numero di operatori *“favorendo l'accorpamento dei concessionari di dimensione più ridotta, aumentandone l'affidabilità finanziaria e la relativa compliance”*.

Oggi i concessionari operanti sono pari a 93 operatori, il cui numero dovrebbe quindi ridursi sensibilmente, considerando che solo una parte degli attuali operatori potrà affrontare le condizioni economiche fissate dal bando per il *“rinnovo”* delle concessioni.

La partecipazione alla gara richiederà, infatti, uno sforzo economico non paragonabile a quello del passato e capacità tecnico-infrastrutturali altrettanto importanti, considerati i principi fondamentali cui il riordino si ispira quali la tutela dei minori, la legalità del gioco, la promozione del gioco responsabile, la prevenzione del gioco illegale e che comporteranno ingenti investimenti per garantire piattaforme di gioco adeguate ai nuovi standard.

In tale contesto è persa essenziale l'introduzione di disposizioni finalizzate a dare stabilità delle regole della concessione e conservazione dell'equilibrio contrattuale e dei valori patrimoniali pubblici per tutta la durata delle nuove concessioni; le disposizioni più volte richiamate nello schema di decreto (ed in particolare quelle di cui all'articolo 4, comma 4 e all'articolo 5, comma 3) trovano piena soddisfazione tra gli attori della filiera poiché rispondono alle esigenze di tutela dell'affidamento e della buona fede nei rapporti tra concessionario e giocatore e tra concessionario e pubblica amministrazione. Le politiche di investimento di tutte le realtà industriali del nostro settore richiedono trasparenza e stabilità delle regole concessorie cosa che, negli ultimi anni, è stata spesso disattesa, con ripetuti interventi normativi che hanno comportato aumenti delle imposte e degli oneri, nonché dei costi convenzionalmente pattuiti.

2. Le nuove disposizioni a contrasto del mercato illegale ed ogni altra forma di irregolarità del settore

Rimettere le concessioni al centro del sistema di gestione dei giochi in Italia vuol dire puntare su una delle chiavi del suo successo internazionale. Il sistema concessorio italiano è stato, infatti, sin dalla sua prima implementazione agli inizi degli anni 2000, oggetto di studio e modello di sviluppo per tanti Paesi europei ed extraeuropei.

Occorre dare nuovo impulso al processo, avviato con le prime concessioni dedicate al gioco a distanza, che ha consentito di indirizzare flussi di gioco illegali/irregolari verso il sistema dei concessionari controllati dallo Stato, con ricadute estremamente positive non solo in termini di gettito erariale, ma anche e soprattutto in materia di politiche a tutela dei giocatori, per la promozione del gioco responsabile, la tracciabilità dei flussi finanziari, la prevenzione, il contrasto e la repressione di eventuali attività di riciclaggio connesse con quelle di gioco.

Dalle recenti indagini condotte dalla magistratura e dai risultati delle attività di controllo delle amministrazioni competenti, è possibile sostenere che esistono ancora sacche di gioco illegale su cui agire con determinazione, con un'azione combinata che assicuri competitività del sistema italiano di raccolta del gioco ed efficacia delle attività di controllo, prevenzione e repressione del gioco illegale.

Quanto al primo punto, oltre alle considerazioni di cui si è già accennato in precedenza, appare necessario ricordare le inevitabili interconnessioni che, in un contesto economico digitale globalizzato, il nostro sistema di gioco ha con quelli *“concorrenti”* cosiddetti *.com*. Dal punto di vista regolatorio ciò determina la necessità di tenere in considerazione l'estrema sensibilità del comparto verso manovre fiscali anche apparentemente di piccola portata, in grado di minarne la tenuta

competitiva. Gli effetti, anche nel breve periodo, possono comportare lo spostamento di fette considerevoli di gioco dal sistema italiano verso quelli di Paesi con rendimenti più elevati.

Quanto alle azioni di contrasto al gioco illegale, anche in ragione della sofisticatezza degli strumenti tecnologici a disposizione di quanti vogliono aggirare il sistema nazionale di regole, occorre facilitare la collaborazione tra le diverse istituzioni deputate a svolgere azioni di controllo sul settore, favorendo la loro specializzazione, potenziando competenze e strumenti tecnici a disposizione, ma anche attivando un corretto percorso formativo e di conoscenza delle dinamiche del mercato. Su tale argomento la riforma non presenta elementi di novità rispetto al recente passato, e non supera alcune scelte sin qui fatte, ad esempio in tema di comunicazione, che rendono oggettivamente difficile distinguere l'offerta legale di gioco da quella illegale.

3. Garanzia di un mercato competitivo e pienamente rispondente alle regole della concorrenza

Quanto all'ultimo dei tre aspetti, ovvero la capacità del prospettato riordino di creare condizioni di mercato realmente competitive, non si possono non sollevare alcune perplessità in merito alla portata di quanto stabilito, in particolare all'articolo 13, in materia di disciplina dei Punti vendita ricarica (PVR).

Tale "modello" di promozione del gioco a distanza nasce e si sviluppa, in maniera massiva, durante la pandemia, in coincidenza con la chiusura della rete dei punti di vendita autorizzata alla raccolta di giochi e scommesse. Sfruttando un sostanziale vuoto normativo sull'argomento della promozione del gioco a distanza attraverso il canale fisico, si è diffusa sul territorio una nuova rete, la cui attività si sarebbe dovuta limitare alla mera assistenza al giocatore nell'apertura, ricarica e chiusura del conto di gioco, ma che – alla luce dei controlli effettuati dalle amministrazioni preposte – spesso ha assunto profili di irregolarità, se non addirittura di totale illegalità (con diverse contestazioni di violazioni ex art. 4, legge 401/89).

Secondo le relazioni di accompagnamento al testo in esame per tale rete, che si compone oggi di circa 50.000 esercizi, si propone una "regolamentazione definitiva del fenomeno", mediante la creazione di uno specifico Albo cui iscriversi ed il versamento di una somma annua pari a 200 euro per il primo anno e 150 euro per gli anni successivi per PVR.

La nuova rete si comporrà di circa 30 mila punti vendita, considerando che potranno essere regolarizzati solo i PVR esercitati nelle rivendite ordinarie o speciali di generi di monopolio autorizzate alla raccolta di gioco pubblico, nonché in altri esercizi già titolari di autorizzazione ai sensi degli articoli 86 e 88 del TULPS. L'incasso annuo complessivo per lo Stato è quindi stimato in 6 milioni di euro per il primo anno e 4,5 milioni di euro per i successivi anni.

Tale processo di regolamentazione sarà effettuato prima dell'indizione della nuova gara, con un iter completamente scollegato dalla stessa.

La scelta prospettata presenta a nostro avviso alcuni interrogativi:

- perché scegliere un percorso di regolarizzazione di un'attività nata in assenza di disciplina positiva, pur avendo, con la delega ricevuta dal Parlamento, la possibilità di regolare il fenomeno PVR attraverso strumenti che garantiscano maggiormente la concorrenza?
- vista l'attuale dislocazione dei PVR e le scelte fatte in merito a dove potranno essere collocati in futuro, potrebbe determinarsi una forte concentrazione degli stessi tra pochissimi operatori, in virtù di rapporti già in essere. Sono state valutate le conseguenze che un simile assetto determinerà per quegli operatori che non hanno voluto costituire reti di PVR in assenza di regole certe?

- è stato valutato attentamente il valore di tale nuova rete, considerando che il PVR sarà, per i prossimi 10 anni, l'unico elemento di congiunzione tra territorio e gioco a distanza?

Considerando che le regole che oggi si discutono in questa Commissione disegneranno il mercato dei giochi per il prossimo decennio e tenuto conto del graduale, ed inarrestabile, processo di digitalizzazione in corso, sarebbe auspicabile che la regolamentazione della rete dei PVR garantisca una maggiore concorrenza, determinando anche maggiori entrate per lo Stato ed un reale approccio multicanale, in cui al centro è posto il cliente e le sue esigenze di servizio e di tutela. A tale fine sarebbe auspicabile l'adozione dei seguenti accorgimenti:

- indizione di una procedura di gara pubblica per i PVR, parallela (o integrata) a quella già prevista per le concessioni a distanza, o trattandosi di punti terrestri, da rinviare all'atto del riordino del canale fisico;
- rilascio di un titolo autorizzatorio per ciascun PVR, la cui titolarità potrà essere acquisita da tutti i concessionari partecipanti alla gara in ragione non di una situazione pregressa maturata al di fuori dal contesto normativo, ma in sede di gara pubblica;
- numero predefinito massimo di PVR, sensibilmente più contenuto rispetto ai 30 mila ipotizzati dal Governo, anche al fine di salvaguardarne la redditività ed evitare la proliferazione sul territorio di nuovi luoghi di gioco, da collocarsi all'interno di categorie di esercizi già indicati all'articolo 13 del decreto;
- limite di concentrazione massimo di PVR per concessionario (al fine di evitare la formazione di trust);
- definizione di un diritto *una tantum* per PVR, con base d'asta e canone annuo superiori a quanto ipotizzato nella proposta in discussione. Tale soluzione garantirebbe maggiore redditività ai gestori del PVR ed anche per le casse dello Stato;
- in una siffatta ipotesi perderebbero di significato alcune limitazioni attualmente previste nello schema di decreto, tra le quali anche quella relativa al massimale di 100 euro settimanale per le ricariche in contanti.

Conclusioni

In conclusione, pur ribadendo l'apprezzamento per l'intervento normativo disposto dal Governo, si sottolinea che il complesso delle disposizioni nello stesso contenute appare convergere, sulla base di quanto finora esposto, verso un'eccessiva restrizione del mercato in termini di soggetti e di strumenti competitivi a disposizione, con una nota di particolare attenzione verso la regolarizzazione della rete dei punti di ricarica possibilmente foriera di determinare un abuso di posizione dominante.

Al fine di scongiurare tale ipotesi, nei paragrafi di cui sopra si è cercato di fornire i suggerimenti che si reputano opportuni per le singole tematiche in considerazione e perciò, a nostro giudizio, meritevoli di revisione.