

Lo scenario regolatorio italiano in materia di giochi pubblici

Secondo l'autore il biennio 2012-2013 potrebbe coincidere con la conclusione del lungo periodo di sviluppo della regolazione del settore del gambling italiano, caratterizzato dalla progressiva introduzione e legalizzazione di ogni genere di gioco con vincita in denaro

Categoria: Dottrina
Sottomateria: Giochi a distanza e skill games
Data: 30 gennaio 2012
Autore: Giovanni Carboni



Giovanni Carboni

(Carboni & Partners)

Lo scenario regolatorio italiano in materia di giochi pubblici

Il biennio 2012-2013 potrebbe coincidere con la conclusione del lungo periodo di sviluppo della regolazione del settore del *gambling* italiano, caratterizzato dalla progressiva introduzione e legalizzazione di ogni genere di gioco con vincita in denaro. A questo periodo di sviluppo presumibilmente farà seguito un periodo di assestamento, più orientato, da un lato, alla manutenzione dei giochi introdotti e, dall'altro, al rafforzamento delle misure di protezione dei giocatori e di contrasto alle attività illegali.

Le norme che hanno determinato lo sviluppo del settore dei giochi

Negli anni '90 del secolo scorso l'offerta di gioco era costituita solo dalle grandi lotterie e dalle storiche schedine del Totocalcio e del Totip. Il primo grande cambiamento è intervenuto, alla fine degli anni '90, con la legalizzazione delle scommesse ippiche, fino ad allora consentite soltanto negli ippodromi, e sportive a quota fissa. Ha fatto seguito l'introduzione delle sale bingo nell'anno 2000.

La vera svolta nel modello del gioco italiano è stata però la legalizzazione delle "AWP" nel 2004 che, insieme alle sorelle maggiori "VLT", rappresentano oggi oltre il 50% del fatturato del gioco italiano.

Con l'introduzione delle "AWP" è stato definitivamente adottato il principio della lotta alle attività di gioco illegali attraverso lo sviluppo dell'offerta di gioco legale, attraente e competitiva, sulla quale canalizzare la domanda, sottraendola all'offerta illegale. Questa è, peraltro, l'argomentazione con la quale l'Italia ha difeso, con successo, il proprio regime concessorio^[1] di fronte alla Commissione Europea.

Dal 2004, in avanti, pressoché ogni legge finanziaria dello Stato ha introdotto nuove tipologie di gioco ovvero proposto lo sviluppo di forme e varianti di quelli già esistenti, inclusa la progressiva evoluzione del gioco a distanza.

Le norme più recenti

L'ultimo provvedimento di legge che ha previsto l'introduzione di nuovi giochi è costituito dall'articolo 24 del decreto legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito nella legge 15 luglio 2011, n. 111.

Si tratta di norme che, in gran parte, necessitano ancora di essere attuate e che occupano l'agenda delle attività dell'Ente regolatore per il 2012.

In precedenza, l'articolo 24 della legge 7 luglio 2009, n. 88, aveva introdotto la nuova disciplina del gioco a distanza e previsto il bando per l'assegnazione di un numero di nuove concessioni fino a 200.

Poi, a breve distanza l'uno dall'altro, l'articolo 12 del decreto legge 28 aprile 2009, n. 39, convertito dalla legge 24 giugno 2009, n. 77, e l'articolo 21 del decreto legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, avevano dato un ulteriore grande impulso allo sviluppo del gioco, prevedendo in particolare l'introduzione del *poker cash* e dei giochi di casinò a distanza e, soprattutto, l'introduzione e lancio delle VLT, assegnata inizialmente ai 10 concessionari già affidatari dell'esercizio delle macchine AWP.

La L. 13 dicembre 2010, n. 220, (Legge di stabilità 2011), aveva sì dato molto spazio al gioco ma, questa volta, per rendere assai più stringenti i requisiti richiesti alle società concessionarie ed i requisiti soggettivi richiesti alle persone fisiche titolari di quote e di funzioni di direzione. Questa legge, in particolare, ha previsto un deciso rafforzamento dei requisiti di trasparenza dell'azionariato delle società concessionarie prevedendo, anche per le società quotate, l'informazione riguardo a tutti i soggetti possessori, direttamente o indirettamente, di quote superiori al 2% del capitale.

Ha stabilito, inoltre, la definizione di requisiti di solidità patrimoniale che devono essere posseduti dalle società concessionarie. Sul successivo decreto interministeriale di attuazione del 28 giugno 2011 si è aperto un serrato confronto tra l'AAMS e i concessionari che giudicano le richieste di AAMS eccessive.

Tali requisiti inizialmente riguardanti solo i concessionari del gioco in luoghi fisici saranno estese anche alle concessioni per il gioco a distanza a partire dai nuovi bandi. In prospettiva si può dare per scontato che saranno applicate a tutti i concessionari.

Riguardo agli apparecchi "AWP" e "VLT", la menzionata legge di stabilità per il 2011, ha previsto anche l'introduzione dell'elenco di coloro che svolgono attività funzionali alla raccolta del gioco. A tale elenco è stata data attuazione a decorrere dal 2 gennaio del 2012.

Infine, la legge di stabilità per il 2011 aveva disposto la definizione di misure contro la ludopatia, mediante un apposito decreto interministeriale il cui *iter* di sviluppo sembra sia stato recentemente sospeso, fino a data da stabilirsi.

Il panorama delle disposizioni di legge intervenute in modo significativo in materia di gioco è completato dall'articolo 2, comma 3, del decreto legge 18 agosto, 2011 convertito dalla legge del 14 settembre 2011, n. n. 148, che, nel pieno della bufera finanziaria della scorsa estate, ha chiesto all'AAMS l'introduzione di provvedimenti capaci di incrementare i proventi erariali in misura pari ad 1,5 miliardi di euro, complessivamente considerati tra giochi e tabacchi.

Tali provvedimenti sono stati attuati con Decreto del Direttore Generale dell'AAMS del 16 dicembre 2011.

Le misure gravano in particolare sulle "VLT" per le quali è prevista sia un anticipazione dell'incremento dell'imposizione dal 2% al 4%, ed un successivo incremento al 4,5%, sia la tassazione aggiuntiva pari al 6% per le vincite di importo superiore a € 500.

Sono colpite anche le "AWP", con un limitato incremento dell'aliquota di imposta.

Infine, la tassazione delle vincite di importo superiore al 6% è applicata anche alle lotterie: Lotto, giochi numerici a totalizzatore nazionale (Superenalotto) e Gratta e Vinci, tutti giochi che in relazione ai grandi volumi promettono una significativa provvista incrementale.

L'ultima legge di stabilità, legge 12 novembre 2011, n. 183, nulla di nuovo ha disposto riguardo al gioco.

Infine, il cosiddetto decreto "milleproroghe", del 29 dicembre 2011, n. 216 (in attesa di conversione in legge nei prossimi giorni), coerentemente con le finalità del decreto stesso, interviene in materia di gioco semplicemente per disporre la proroga dei termini di attuazione dei provvedimenti disposti dall'articolo 24 del decreto legge 6 luglio 2010, n. 98, convertito dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, che ancora non hanno avuto attuazione.

L'agenda delle regolazioni del prossimo futuro

La legge 15 luglio 2011, n. 111, ha delineato una parte importante dell'agenda delle attività regolamentari che ricadono sull'anno 2012. Tra i provvedimenti di sviluppo in essa previsti, infatti, solo la procedura di assegnazione delle concessioni per la gestione telematica del gioco lecito mediante apparecchi terminali "VLT" e "AWP" è già stata puntualmente avviata, lo scorso 10 agosto 2011. Al riguardo, a dicembre è stato completato il procedimento di valutazione delle domande, con l'assegnazione dell'autorizzazione provvisoria ai 10 concessionari cessanti ed a ulteriori 3 nuovi concessionari.

La stessa legge ha previsto l'avvio, con scadenza prorogata al 30 giugno 2012, di una o più procedure selettive aventi ad oggetto l'assegnazione di concessioni novennali per 7.000 diritti per l'esercizio e raccolta in rete fisica dei giochi su base ippica e sportiva presso punti di vendita. La nuova concessione per la prima volta integra le funzioni riguardanti le scommesse ippiche e sportive. Tali punti si aggiungeranno a, o più spesso sostituiranno, quelli relativi alle concessioni già attive, tenuto conto da un lato che a giugno 2012 vanno in scadenza le concessioni riguardanti un numero di punti prossimo a 1.000, dall'altro lato che è consentito "rottamare" i diritti delle concessioni vigenti con punti della nuova concessione, al fine di integrare l'offerta di scommesse ippiche e sportive e di dilazionarne la scadenza, ottenendo uno "sconto" sul "prezzo" per l'acquisizione del nuovo diritto.

Lo scenario italiano delle scommesse sportive, peraltro, è reso cronicamente problematico dalla irrisolta presenza sul territorio di due reti di raccolta del gioco illegittime o, comunque, non riconosciute dall'AAMS, che esercitano una competizione pressante sulla rete ufficiale.

Si tratta della (i) rete dei cosiddetti "CTD" (centri trasmissione dati), vale a dire punti che raccolgono il gioco per conto di operatori provvisti di un titolo abilitativo rilasciato dall'autorità di un Paese estero riconosciuto e della (ii) rete di punti fisici che intermediano illegalmente la raccolta utilizzando conti di gioco del gioco a distanza.

Riguardo al primo di tali fenomeni, che l'AAMS contrasta ma che, nel contempo, riceve ripetute "assoluzioni" nei tribunali, sarà determinante l'attesa pronuncia della Corte di Giustizia Europea, su richiesta della Suprema Corte di Cassazione, riguardo alla compatibilità della disciplina italiana del gioco con il diritto dell'Unione, adottata in attuazione dell'articolo 38 del decreto legge 4 luglio 2006, n. 223 (cosiddetto decreto "Bersani"), convertito nella legge 4 agosto 2006, n. 248.

Le conclusioni dell'Avvocato Generale, già pubblicate il 27 ottobre 2011, sono parse mettere in discussione la disciplina italiana sotto vari profili. La pronuncia, laddove di segno contrario alle attese delle Autorità di regolazione nazionale, potrebbe avere un impatto altamente negativo sulla

legislazione italiana del gioco delle scommesse, ed è, pertanto, opportuno che la procedura di selezione sia avviata successivamente alla sua pubblicazione.

L'articolo 24 del già citato decreto legge n. 98 del 2011 contiene, con scadenza prorogata al 30 giugno 2012, la disciplina del poker in modalità torneo, da tenersi in sale per il cd. gioco fisico e l'avvio delle procedure di affidamento in concessione dell'esercizio di un numero di punti fino a 1.000, tramite una o più gare.

La pratica del poker in modalità di torneo, introdotta in Italia a partire dal 2004 in assenza di regolazione, è stata dapprima tollerata, comunque con l'assegnazione di premi non in denaro, e successivamente vietata seppur con orientamenti, talvolta, contraddittori espressi dai giudici amministrativi.

È tuttora praticata in una condizione di incertezza normativa che comporta rischi penali spesso ignorati o sottovalutati dai giocatori. La sua introduzione è, pertanto, particolarmente attesa ed opportuna.

È ipotizzabile che le procedure di assegnazione richiedano l'intero anno 2012 e che pertanto solo a partire dal 2013 si avrà l'apertura delle prima sale.

Va osservato che si tratta di una tipologia di offerta di gioco del tutto nuova, che potrebbe essere adottata attraverso un modello particolarmente innovativo. Ci si aspetta che l'attuazione da parte degli operatori avvenga valorizzandone le sinergie con altri giochi, in particolare le "VLT".

È, infine, particolarmente attesa, dopo molti anni dal primo annuncio, l'introduzione dei giochi di sorte legati al consumo. L'avvio delle procedure per l'affidamento in concessione[2] è stabilito entro il 31 marzo 2012. Il gioco consiste nella possibilità di trasformare in scommessa, tramite i registratori di cassa, il resto della spesa in qualsiasi esercizio commerciale convenzionato, fino all'importo di 5 euro. La sua introduzione è stata ripetutamente riaffermata in successivi atti normativi[3] e stabilita, infine, nel decreto del Direttore Generale dell'AAMS del 12 ottobre 2011, disposto in attuazione dell'articolo 2, comma 3, del D.L. 18 agosto 2011[4].

Costituisce probabilmente un elemento irrinunciabile per il conseguimento dell'obiettivo di incremento degli introiti erariali, cui può dare un cospicuo apporto, anche tenuto conto dell'aliquota di tassazione del 32,5% adottata. Sembra, tuttavia, difficile poterne motivare l'introduzione nel mercato italiano con le esigenze di canalizzazione su circuiti legali di attività di gioco illegali. Il gioco potrebbe, forse, contribuire a contrastare l'evasione diffusa nelle attività commerciali, incrementando l'abitudine dei consumatori a pretendere lo scontrino fiscale.

Con il 30 dicembre 2011 si è chiuso il periodo nel quale era ammessa la presentazione delle domanda di ammissione alla procedura di assegnazione della concessione per l'esercizio del gioco a distanza. Sono state presentate circa 50 domande di assegnazione, rispetto al totale di 200 concessioni disponibili. È attesa una proroga dei termini o, più probabilmente la pubblicazione in tempi brevi di un nuovo bando.

L'agenda delle attività di regolazione per l'anno 2012 è completata da interventi di introduzione di nuovi giochi, soprattutto giochi a distanza, previsti in provvedimenti di legge che in taluni casi risalgono ancora al 2005, e con taluni interventi di manutenzione di giochi già esistenti. Riguardo al gioco a distanza i nuovi giochi di prossima introduzione, da affidarsi in esercizio ai titolari delle attuali concessioni del gioco a distanza, sono in particolare:

- le scommesse su eventi simulati;
- le scommesse a quota fissa tra giocatori (exchange betting);
- il nuovo bingo a distanza.

Quest'ultimo è più flessibile rispetto al prodotto attuale che costituisce una applicazione a distanza del bingo di sala. È, infine, attesa nella seconda metà dell'anno l'introduzione dei giochi cosiddetti a rulli a distanza, differita rispetto al lancio degli altri giochi di casinò in modo da evitare alle VLT i rischi di una minacciosa indiretta concorrenza nella fase della loro introduzione.

Le prospettive di ulteriore sviluppo del business del gambling italiano

La crescita ininterrotta dei volumi di gioco cui si è assistito nel decennio continuerà presumibilmente per alcuni anni ancora, in relazione alle novità recenti ed a quelle che saranno introdotte nel biennio. La tendenza ad una progressiva riduzione del tasso di crescita però è già in atto, anche se questa è spesso mascherata da una distorsione nella lettura dei dati, nell'informazione giornalistica. Il tasso di crescita medio (CAGR) della raccolta nel triennio 2007 – 2010 è stato pari al 13%, la stima per l'anno 2011 è pari al 24%. Se però si fa riferimento al ben più significativo dato del margine lordo, cioè la spesa dei giocatori (Gross Gaming Revenues) pari al compenso della filiera del gioco al lordo delle imposte del gioco, il relativo CAGR nel triennio 2007 – 2010 è stato pari a circa il 9%, mentre dovrebbe essere circa pari al 5% nel 2011.

Si tratta di un incremento interessante ma non così alto, se si tiene presente che nel 2011 è avvenuta l'introduzione di 30.000 VLT sul mercato e, a metà anno, l'introduzione del *poker cash* e dei giochi di casinò a distanza. Le tendenze mostrano un netto spostamento del mix dell'offerta e delle preferenze dei giocatori su giochi ad alta ripetizione ed alto *payout* e, contemporaneamente, un progressivo avvicinamento al punto di saturazione del mercato, con una contestuale crescente difficoltà all'adozione di misure capaci di incrementare gli introiti fiscali.

[1] Individuandovi la *ratio* della riserva del gioco allo Stato, con eventuale affidamento delle funzioni pubbliche a soggetti privati

[2] Il primo provvedimento recante il cd. giochi di sorte legati al consumo risale al 2005. Occorre notare come contro la loro introduzione si sono da sempre dichiarate contrare le Associazioni dei consumatori.

[3] Si veda l'articolo 12 del decreto legge 28 aprile 2009, n. 39, convertito dalla legge 24 giugno 2009, n. 77.

[4] Convertito dalla legge 14 settembre 2011, n. 148.

<http://www.lexgiochi.it/dottrina/lo-scenario-regolatorio-italiano-in-materia-di-giochi-pubblici>
Copyright © 2009 Lex Giochi. Tutti i diritti riservati.