

Senato della Repubblica

Decreto legislativo sul gioco on line

***Audizione di
Pier Paolo Baretta
(15 febbraio 2024)***

Onorevole Presidente,
Onorevoli Senatori,

La recente delega fiscale (l. 111, del 9 agosto 2023), che dispone, tra le altre indicazioni, il riordino del gioco pubblico in Italia, rappresenta una importante occasione per completare, finalmente e positivamente, il riordino del settore.

I principi che la ispirano sono, infatti, sul punto in questione, coerenti con le elaborazioni che si sono sviluppate negli anni scorsi e ne riprendono le principali indicazioni.

In particolare appare fondamentale riaffermare la priorità della salute pubblica, a partire dalla tutela dei soggetti più vulnerabili e alla prevenzione dei rischi da dipendenza; anche attraverso soluzioni tecniche già sperimentate, quali i limiti di giocata, le forme di autoesclusione, le caratteristiche delle sale e la formazione continua dei gestori.

Questo obiettivo si raggiunge con la riorganizzazione della rete di offerta, sia in relazione alla distribuzione territoriale nel territorio nazionale; sia in ordine alla loro controversa collocazione, rispetto alla quale va chiarito il concetto di “progressiva concentrazione”, previsto dalla delega, al fine di evitare il rischio, già corso in passato, che questa affermazione venga interpretata come la dislocazione eccessivamente periferica delle sale gioco, con la conseguenza di creare isole extra urbane, esclusivamente dedicate al gioco, lontane dalle città, finendo, perciò, per diventare più concentrazione di emarginazione, che di divertimento.

Sia in tema di distanze dai luoghi sensibili; questione che, come sappiamo, ha occupato molta parte della controversia degli anni passati.

Il decreto legislativo sul gioco on line, in esame in questa audizione, rappresenta la prima attuazione della delega, in attesa dell'altrettanto necessario ed urgente decreto sul gioco fisico.

E' positivo che sia intervenuta, nel frattempo, una nuova intesa in Conferenza Unificata, che dà seguito a quella del 2017.

Si tratta, quindi, di completare, come dicevo all'inizio, un iter che ha una lunga storia alle spalle. A partire, infatti, dalla legge Balduzzi del 2012 e dalla delega fiscale del 2014, il settore ha percorso un tortuoso cammino, ricco di dialettica e di prospettive, producendo profonde innovazioni culturali, normative e tecnologiche, ma non ha raggiunto l'esito di una sistematica e completa realizzazione.

La ragione di questa mancata applicazione va, a mio avviso, ricercata nell'evoluzione intervenuta nella percezione sociale del settore.

Uno dei punti centrali della delega del 2014, finalizzata, soprattutto, alla riforma della rete fisica, che era in quel periodo largamente prevalente nelle abitudini dei consumatori, prevedeva, già allora, l'applicazione di regole trasparenti ed uniformi sull'intero territorio nazionale, in materia di titoli abilitativi all'esercizio dell'offerta di gioco; di autorizzazioni e di controlli, con adeguate forme di partecipazione dei comuni, al procedimento di autorizzazione e pianificazione della dislocazione locale di sale da gioco e dei punti vendita.

Ma, proprio la accresciuta presa di coscienza dei rischi da dipendenza - che era già presente nel dettato della delega e nella citata legge Balduzzi, prevedendo la tutela dei minori per i giochi con vincita di denaro che introducono comportamenti compulsivi - ha creato un corto circuito tra differenti modi di applicare questo fondamentale principio.

Il che ha portato la società civile in primis, la politica, il governo e, infine, gli stessi operatori, ad interrogarsi sulla collocazione del gioco nella visione generale della società. Si è sviluppato, così, un acceso confronto tra visioni differenti, quando non opposte.

Di fronte a questo scenario, il governo di allora si trovò al centro di pressioni contrastanti che lo indussero a non operare una forzatura politica, rinunciando all'applicazione della delega.

Ciononostante, il problema di una regolamentazione era evidente ed impellente, il che portò - mi portò, nel periodo nel quale ho avuto l'incarico, come Sottosegretario al Ministero dell'Economia e delle Finanze, di seguire il settore - a riprendere in mano la delega e tentarne una nuova applicazione attraverso la istituzione di una serie di tavoli di confronto.

-Con il Parlamento, innanzi tutto, ricercando una faticosa, e spesso non riuscita, mediazione tra le differenti posizioni politiche che erano venute maturando, trasversali agli equilibri e alla dialettica tra maggioranza e opposizione.

-Con gli operatori del settore, per sensibilizzarli sulla necessità di riconoscere alcune esigenze in ordine all'eccesso di offerta, esplosa dopo la liberalizzazione operata per finanziare gli interventi statali conseguenti al terremoto dell'Abruzzo.

Ma, anche sulla necessità di superare l'eccessiva frantumazione, rappresentata da un numero troppo elevato di concessionari e di quello, ancor più dispersivo, dei gestori.

Tutto ciò mentre le esigenze di finanza pubblica portavano a progressivi aumenti dell'imposizione fiscale del settore e si avvicinavano le scadenze delle diverse gare.

-Con la società civile (laica e religiosa), per assicurare un'interlocuzione istituzionale, per meglio comprenderne le istanze ed indirizzarle verso soluzioni di equilibrio che rispondessero ad un dialogo tra i diversi soggetti interessati.

-Infine, ma non ultimi, con gli Enti locali, che rappresentavano lo snodo principale, in quanto, proprio in ragione della mancanza di regole generali ed uniformi, si indirizzarono in diffuse scelte regolatorie, principalmente orientate alla contrazione dell'offerta di gioco, in generale adottando vincoli di utilizzo, in particolare limitando

gli orari e ampliando le distanze da molti luoghi sensibili (in taluni casi, in verità, addirittura troppi!).

Questa estenuante, ma incessante attività di confronto, aveva come obiettivo esplicito strutturare una normativa che, sulla base delle indicazioni della Corte di Cassazione, favorisse una idea del gioco, nelle sue diverse espressioni, come condizione “normale” della vita delle persone, ovvero come divertimento episodico e non compulsivo e tanto meno dipendente. Ciò significava – e significa – evitare l'affermarsi di due atteggiamenti esasperati: da un lato la completa permissività e, dall'altro, la totale proibizione.

Questo approccio ha certamente consentito di operare un salto di qualità di tutti gli attori verso la convinzione che la tutela della persona fosse da considerare prioritaria e centrale, ma non al punto di arrivare a condividere una visione univoca con regole di rilevanza nazionale.

Ciononostante ci ha permesso di raggiungere due risultati principali:

- a) un provvedimento di riduzione di oltre il 30% delle 400 mila slot che operavano nel mercato, che ha riequilibrato il sistema. Va detto che esiste ancora oggi un'ulteriore spazio di riduzione, compatibile con le esigenze del mercato, soprattutto se, come dirò più avanti, se collegato alla razionalizzazione più generale dei punti vendita da raggiungere secondo piani territoriali predefiniti, da concordare tra lo Stato centrale e le Autonomie locali.
- b) l'Intesa in Conferenza unificata del settembre 2017, che prevedeva un'articolata regolazione di molti aspetti rimasti sino ad allora irrisolti: tra cui una drastica riduzione complessiva (circa la metà!) dei punti gioco; la separazione fisica tra i luoghi di gioco e quelli di pubblico esercizio; il controllo da remoto degli apparecchi; la dimensione e la qualità dei locali adibiti a gioco; la distanza tra un apparecchio ed un altro; l'adozione di tempi di intervallo automatici tra una giocata e un'altra; la riduzione da 500 a 100 euro della puntata massima nelle Vlt; la formazione degli operatori incaricati dei rapporti coi giocatori, e così via.

Questa intesa - che alla luce dei fatti si rivelò, almeno sino ad oggi, il più compiuto tentativo di riforma, come fu tardivamente riconosciuto -, fu allora vissuta come un compromesso non del tutto soddisfacente.

-Né per gli Enti locali, che erano divisi sulle scelte più o meno restrittive; senza, peraltro, doversi preoccupare dei conseguenti effetti finanziari non partecipando alla ripartizione delle entrate fiscali;

-né per gli operatori del settore, che non avevano ancora del tutto percepito la grave crisi reputazionale che li aveva coinvolti;

-nè per rilevanti componenti della società civile che, insistendo sulla identificazione tra il gioco in quanto tale e l'usura, non erano in condizioni di condividere alcuna mediazione.

-né per la Ragioneria Generale dello Stato, in quanto la riduzione dei punti gioco, così come prevista dall'Intesa, comportava una teorica riduzione del gettito fiscale, peraltro compensata dal trend storico della crescita costante del volume di gioco

(ovviamente eccezion fatta per le due annualità del Covid) e, comunque, sempre minore di quella prevista da alcuni regolamenti locali già in vigore.

Alla luce di queste valutazioni si comprende perché, nonostante gli sforzi di molti, il tentativo di applicare la delega del 2014, così come interpretata dalla Intesa in Conferenza Unificata del 2017, è arrivato quasi al risultato di diventare legge, ma l'ha mancato per poco.

La conclusione della XVII legislatura e le alterne vicende della XVIII hanno reso vani i tentativi di riprendere il filo, nonostante che, sia pure da punti di vista diversi, ma con comuni intenti, il dossier sia stato aperto da tutti i sottosegretari con delega che si sono succeduti nei tre governi Conte 1, Conte 2 e Draghi.

In ogni caso il lavoro fatto non è stato inutile, in quanto si è progressivamente affermata l'idea che quella tracciata dalla Intesa in Conferenza Unificata del 2017 era la strada da praticare; così come affermato anche nella relazione illustrativa al decreto legislativo in questione.

Nel frattempo il settore è profondamente cambiato:

- sia nella più equilibrata percezione generale dei problemi; compreso l'equilibrio tra indispensabile tutela delle persone e necessaria risorsa fiscale;

- sia nella maggiore predisposizione degli Enti locali e della società civile a condividere soluzioni non localistiche o non proibizioniste. Lo dimostra la seconda ondata di regolamenti comunali e di leggi regionali, tra cui alcuni pienamente coerenti con la necessità di tutelare le persone, prevenire l'eccesso di domanda, ridurre l'offerta.

- sia nella sua composizione, con la drastica riduzione e concentrazione del numero degli operatori. Anche se, va osservato che si è affermata una prevalenza non italiana nell'azionariato di controllo e resta ancora a maglie troppo larghe la filiera e ancora non sufficientemente unitaria la rappresentanza merceologica.

Questioni, queste ultime, sulle quali mi permetto di raccomandare al Parlamento e al Governo una costante attenzione che tenga conto dell'importante tradizione nazionale del settore, sia dal punto di vista tecnologico, che operativo. A cominciare dal fatto che l'innalzamento della base d'asta, peraltro coerente con le scelte operate di recente anche da altri Paesi europei, non diventi una misura discriminata verso una parte del settore, ma costituisca un presupposto verso una progressiva riorganizzazione mirata a garantire stabilità regolatoria e fiscale, parità di condizioni, tutela dei giocatori e salvaguardia della salute pubblica.

Non va, infatti, dimenticato che il settore del gioco italiano si è distinto per essere uno dei più efficaci nella lotta alla malavita organizzata e alla illegalità. Fa, perciò, riflettere la scelta di alcuni Istituti finanziari di escludere rapporti con società del gioco certificate e riconosciute.

Per questi motivi è, a maggior ragione, necessario un quadro normativo unitario che consenta, da un lato, di offrire certezze nella realizzazione delle gare che vanno definitivamente bandite al più presto per tutti gli aspetti e componenti nei quali si

articola l'offerta on line e fisica; dall'altro, di garantire una governance matura del settore.

Tutto ciò consente di completare il percorso allora avviato, rispondendo alla domanda di riforma e regolarizzazione, che è rimasta una stringente necessità.

Il punto di fondo è sempre stato quello di recuperare una normativa generale con valenza nazionale. L'attuale delega fiscale, e gli orientamenti previsti nel decreto legislativo oggi all'esame di questa Commissione, possono, con gli opportuni aggiustamenti, perseguire questo obiettivo.

Peraltro, la recente nuova intesa nella Conferenza unificata, che segna una nuova disponibilità degli Enti locali, aiuta il possibile il raggiungimento di tale risultato. Non va, pertanto, trascurata, la richiesta di comuni, province e regioni a prevedere misure di compartecipazione al gettito derivante dal gioco legale, segno di una volontà di condividere responsabilità e doveri nel delicato processo di regolamentazione del settore.

Regolamentazione che per il gioco online è da tempo presente nella legislazione italiana, con contenuti molto precisi e avanzati. Semmai, il problema era la troppa elusione e la crescente concorrenza delle piattaforme estere.

Problema, peraltro, che – mi si permetta una digressione - si presentò anche per il gioco fisico, soprattutto in concorrenza alla rete italiana dei Casinò; il che portò anche a formulare una riforma dei Casinò, prevedendo un controllato allargamento del loro numero; allo scopo, da un lato di prevenire il “turismo” da gioco che si indirizzava verso la Slovenia, l'Austria e Malta; ma, dall'altro, di trovare un nuovo equilibrio territoriale che poteva (e può!) realizzarsi con una limitazione della presenza di sale nel territorio circostante la Casa da gioco pubblica, andando così incontro sia alla richiesta di limitare l'offerta, sia di garantire una offerta più qualificata. Anche perché, come universalmente riconosciuto, dal punto di vista della sicurezza e della legalità, i Casinò sono i punti gioco più protetti.

Quello che mi interessa qui evidenziare che, sulla scorta di questa idea, per molti motivi mai realizzata, ha preso corpo la prospettiva di arrivare ad una trasformazione dell'offerta limitando le sale gioco private nella misura massima di circa 10 mila in tutto il Paese (rispetto ai quasi 100 mila di partenza) ma qualificandole.

La diffusione del gioco on line ha cambiato la prospettiva dell'offerta, aumentandola ed allargandola; ma non ha annullato la possibilità di realizzare una ragionata riduzione dei punti fisici.

In conclusione, penso di poter affermare che, al di là delle osservazioni critiche di merito, alcune delle quali ho cercato di esporre, in linea generale esiste una continuità tra l'accordo in Conferenza unificata del 2017 e i principi enunciati dal Parlamento nell'articolo 15 della delega fiscale, in particolare quando si richiama la centralità della persona e la sua tutela, nonché la necessità di una razionalizzazione del settore.

Spero, perciò, che oltre al decreto legislativo sul gioco on line, oggi in discussione, possiamo disporre in tempi brevi anche del decreto sul gioco fisico.

Solo una riforma generale completa e attuata in tempi brevi, permetterà di raggiungere gli obiettivi attesi da tempo.

Vi ringrazio dell'attenzione.