

Articolo 15

(Principi e criteri direttivi per il riordino delle disposizioni vigenti in materia di giochi pubblici)

L'**articolo 15**, come **modificato dalla Camera**, conferma innanzitutto il modello organizzativo del sistema dei giochi basato sul **regime concessorio e autorizzatorio** (comma 1). Reca inoltre (comma 2) i **principi e criteri direttivi** per il riordino delle disposizioni vigenti in materia di giochi pubblici, con specifico riguardo, tra l'altro, alla tutela dei soggetti maggiormente vulnerabili e alla prevenzione dei fenomeni di disturbi da gioco d'azzardo, alla dislocazione territoriale degli esercizi, ai requisiti soggettivi e di onorabilità dei soggetti concessionari, alla crisi del rapporto concessorio, alla riserva statale nella organizzazione ed esercizio dei giochi, al prelievo erariale, alla partecipazione degli enti locali al procedimento di autorizzazione e di pianificazione, alle regole di rilascio delle licenze, alla disciplina dei controlli e dell'accertamento dei tributi, alla qualificazione e alla responsabilità degli organismi di certificazione degli apparecchi da intrattenimento. Si rinvia inoltre a un decreto del Ministero dell'economia e delle finanze la definizione di un programma di contrasto al gioco illegale e si prevede la presentazione alle Camere di una relazione annuale del Ministro dell'economia e delle finanze sul settore del gioco pubblico.

L'articolo non ha formato oggetto di modifiche al Senato.

In particolare, il **comma 1**, nel delegare il Governo ad attuare, con i decreti legislativi di cui all'articolo 1, il riordino delle disposizioni vigenti in tema di giochi pubblici, conferma il **modello organizzativo** dei giochi pubblici fondato sul **regime concessorio e autorizzatorio**, quale garanzia in materia di tutela della fede, dell'ordine e della sicurezza pubblici, del contenimento 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 di proventi di attività criminose.

Nella relazione illustrativa di accompagnamento dell'A.C. 1038, il Governo fornisce i seguenti ulteriori elementi. La necessità di tutelare la buona fede e l'ordine pubblico, di proteggere i soggetti più deboli e, in particolare i minori, di evitare una diffusione incontrollata, indiscriminata e senza regole del gioco, nonché di convogliare parte delle risorse verso la fiscalità generale, è alla base della "**riserva statale sull'organizzazione dei giochi**", su cui si fonda il modello italiano. La *ratio* della riserva in favore dello Stato delle attività di gioco trova dunque fondamento, prima ancora che nelle esigenze dell'Erario, nei rilevanti interessi coinvolti nel gioco, quali le esigenze di

contrasto del crimine e, più in generale, le esigenze di tutela dell'ordine pubblico, della fede pubblica dei giocatori e di controllo di un fenomeno che è suscettibile di coinvolgere flussi cospicui di denaro, a volte di provenienza illecita; non a caso le norme sul gioco sono inserite nel testo unico delle leggi di pubblica sicurezza.

Tali garanzie si esplicano attraverso la regolamentazione pubblica e la gestione connessa.

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).

Disposizioni specifiche poi disciplinano aspetti di ordine pubblico e sociale, che fanno riferimento ai temi del gioco compulsivo (azzardopatia) e della correlata questione della tutela dei minori e contrasto del gioco illegale.

Il **comma 2** specifica i seguenti **principi e criteri direttivi specifici** per l'esercizio della delega in materia di giochi:

- introduzione di **misure tecniche e normative** finalizzate a garantire una **piena tutela dei soggetti maggiormente vulnerabili**, nonché a prevenire i fenomeni di **disturbi da gioco d'azzardo (DGA) e di gioco minorile**, quali:
 - a. diminuzione dei limiti di giocata e di vincita;
 - b. obbligo della formazione continua dei gestori e degli esercenti;
 - c. rafforzamento dei meccanismi di autoesclusione dal gioco, anche sulla base di un registro nazionale al quale possono iscriversi i soggetti che chiedono di essere esclusi dalla partecipazione in qualsiasi forma ai giochi con vincita in denaro;
 - d. previsione di caratteristiche minime che devono possedere le sale e gli altri luoghi in cui si offre gioco;
 - e. certificazione di ogni singolo apparecchio, con passaggio graduale, tenendo conto del periodo di ammortamento degli

investimenti effettuati, ad apparecchi che consentono il gioco solo da ambiente remoto, facenti parte di sistemi di gioco non alterabili;

- f. divieto di raccogliere gioco su competizioni sportive dilettantistiche riservate esclusivamente a minori di anni diciotto;
 - g. una ulteriore misura, **introdotta durante l'esame alla Camera**, prevede l'impiego di forme di comunicazione del gioco legale coerenti con l'esigenza di tutela dei soggetti più vulnerabili;
- disciplina di adeguate forme di concertazione tra lo Stato, le Regioni e gli enti locali in ordine alla **pianificazione della dislocazione territoriale dei luoghi fisici di offerta di gioco**, nonché del conseguente procedimento di abilitazione all'erogazione della relativa offerta dei soggetti che, attraverso apposite selezioni, ne risultano responsabili, al fine di consentire agli investitori la prevedibilità nel tempo della dislocazione dei predetti luoghi sull'intero territorio nazionale e la loro predeterminata distanza da luoghi sensibili uniformemente individuati;
 - 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; 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;
 - per potenziare il contrasto del gioco illegale e delle infiltrazioni delle organizzazioni criminali nell'offerta di gioco, **rafforzamento della disciplina sulla trasparenza e sui requisiti soggettivi e di onorabilità dei soggetti** che, direttamente o indirettamente, controllano o partecipano al capitale delle società concessionarie dei giochi pubblici, nonché dei relativi esponenti aziendali, prevedendo altresì specifiche cause di decadenza dalle concessioni e di esclusione dalle gare per il rilascio delle concessioni, anche per società fiduciarie, fondi di investimento e *trust* che detengono, anche indirettamente, partecipazioni al capitale o al patrimonio di società concessionarie di giochi pubblici e che risultano non rispettare l'obbligo di dichiarazione dell'identità del soggetto indirettamente partecipante; individuazione altresì di limiti massimi di concentrazione, per ciascun

concessionario e relativi soggetti proprietari o controllanti, della gestione di luoghi fisici di offerta di gioco; estensione (come previsto da una **modifica approvata dalla Camera dei deputati**) dei **requisiti previsti dalla normativa antimafia** ([decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159](#)) ai **partner contrattuali dei concessionari**, in analogia con la disciplina del subappalto di opere e forniture alla Pubblica Amministrazione; in sede di attuazione l'estensione si dovrà applicare a tutti i soggetti d'impresa concorrenti nella cosiddetta filiera (produttori, distributori, installatori di apparecchiature e strumenti di qualsiasi natura, incaricati di manutenzione, raccolta e versamenti degli incassi, ossia il «trasporto valori»);

- **estensione della disciplina sulla trasparenza e sui requisiti** soggettivi e di onorabilità di cui alla **lettera d) a tutti i soggetti**, costituiti in qualsiasi forma organizzativa, anche societaria, che partecipano alle filiere di offerta attivate dalle società concessionarie di giochi pubblici, integrando, ove necessario, le discipline settoriali vigenti;
- previsione di una **disciplina generale di gestione dei casi di crisi irreversibile** del rapporto concessorio in materia di giochi pubblici, specialmente se derivante da provvedimenti di revoca o di decadenza;
- in materia di imposizione tributaria sui giochi, **riserva alla legge ordinaria o agli atti aventi forza di legge ordinaria**, nel rispetto dell'articolo 23 della Costituzione (in base al quale nessuna prestazione personale o patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge), delle materie riguardanti le fattispecie imponibili, i soggetti passivi e la misura massima dell'imposta. Per quanto riguarda le fonti secondarie, si prevede il riparto tra fonte regolamentare e amministrativa generale della disciplina dei singoli giochi e delle condizioni generali di gioco, nonché delle relative regole tecniche, anche di infrastruttura. Definizione del contenuto minimo dei contratti fra concessionari e loro punti di offerta del gioco, da sottoporre a preventiva approvazione dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli;
- adeguamento delle disposizioni in materia di **prelievo erariale sui singoli giochi**, assicurando il riequilibrio del prelievo fiscale e distinguendo espressamente quello di natura tributaria, in funzione delle diverse tipologie di gioco pubblico, al fine di armonizzare altresì le percentuali di aggio o compenso riconosciute ai concessionari, ai gestori e agli esercenti, nonché le percentuali destinate a vincita (*payout*); adeguamento delle disposizioni in materia di obblighi di rendicontazione; certezza del prelievo fiscale per l'intera durata delle concessioni attribuite a seguito di gare pubbliche e specifici obblighi di investimenti periodici da parte dei concessionari per la sicurezza

del gioco e la realizzazione di costanti buone pratiche nella gestione delle concessioni;

- definizione di regole trasparenti e uniformi per l'intero territorio nazionale in materia di **titoli abilitativi all'esercizio dell'offerta di gioco, di autorizzazioni e di controlli**, garantendo per i comuni forme di partecipazione alla pianificazione e autorizzazione dell'offerta fisica di gioco che tenga conto di parametri di distanza da luoghi sensibili validi per l'intero territorio nazionale, della dislocazione locale di sale da gioco e di punti di vendita in cui si esercita come attività principale l'offerta di scommesse su eventi sportivi e non sportivi, nonché in materia di installazione degli apparecchi idonei per il gioco lecito di cui all'articolo 110, comma 6, lettere a) e b), del [regio decreto n. 773 del 1931](#), e successive modificazioni, comunque con riserva allo Stato della definizione delle regole necessarie per esigenze di ordine e sicurezza pubblica, assicurando la salvaguardia delle discipline regolatorie nel frattempo emanate a livello locale compatibili con i principi delle norme di attuazione della presente lettera.

Si rammenta che il citato articolo 110, comma 6, lettere a) e b) del regio decreto n. 773 del 1931 **stabilisce quali siano da considerare apparecchi idonei per il gioco lecito:**

- quelli che, dotati di attestato di conformità alle disposizioni vigenti rilasciato dal Ministero dell'economia e delle finanze - Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato e obbligatoriamente collegati alla rete telematica, si attivano con l'introduzione di moneta metallica ovvero con appositi strumenti di pagamento elettronico definiti con provvedimenti del Ministero dell'economia e delle finanze - Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato, nei quali insieme con l'elemento aleatorio sono presenti anche elementi di abilità, che consentono al giocatore la possibilità di scegliere, all'avvio o nel corso della partita, la propria strategia, selezionando appositamente le opzioni di gara ritenute più favorevoli tra quelle proposte dal gioco, il costo della partita non supera 1 euro, la durata minima della partita è di quattro secondi e che distribuiscono vincite in denaro, ciascuna comunque di valore non superiore a 100 euro, erogate dalla macchina. Le vincite, computate dall'apparecchio in modo non predeterminabile su un ciclo complessivo di non più di 140.000 partite, devono risultare non inferiori al 75 per cento delle somme giocate. In ogni caso tali apparecchi non possono riprodurre il gioco del poker o comunque le sue regole fondamentali;
- quelli, facenti parte della rete telematica che si attivano esclusivamente in presenza di un collegamento ad un sistema di elaborazione della rete stessa. Per tali apparecchi, con regolamento del Ministro dell'economia e delle finanze di concerto con il Ministro dell'interno, sono definiti, tenendo conto delle specifiche condizioni di mercato:

- il costo e le modalità di pagamento di ciascuna partita;
- la percentuale minima della raccolta da destinare a vincite;
- l'importo massimo e le modalità di riscossione delle vincite;
- le specifiche di immodificabilità e di sicurezza, riferite anche al sistema di elaborazione a cui tali apparecchi sono connessi;
- le soluzioni di responsabilizzazione del giocatore da adottare sugli apparecchi;
- le tipologie e le caratteristiche degli esercizi pubblici e degli altri punti autorizzati alla raccolta di giochi nei quali possono essere installati gli apparecchi di cui alla presente lettera;

- l) revisione e semplificazione della disciplina riguardante i **titoli abilitativi all'esercizio di offerta di gioco** e divieto di rilascio di tali titoli abilitativi, nonché simmetrica nullità assoluta di tali titoli se rilasciati in ambiti territoriali diversi da quelli pianificati, ai sensi delle precedenti lettere, per la dislocazione di sale da gioco e di punti di vendita di gioco, nonché per l'installazione degli apparecchi di cui all'articolo 110, comma 6, lettera a), del regio decreto n. 773 del 1931 (si veda sopra), ferme restando le competenze in materia del Ministero dell'interno di cui agli articoli 16 e 88 del medesimo regio decreto.

Si rammenta che, ai sensi dell'articolo 16 del suddetto regio decreto n. 773 del 1931, gli ufficiali e gli agenti di pubblica sicurezza hanno facoltà di accedere in qualunque ora nei locali destinati all'esercizio di attività soggette ad autorizzazioni di polizia e di assicurarsi dell'adempimento delle prescrizioni imposte dalla legge, dai regolamenti o dall'autorità. Inoltre, ai sensi dell'articolo 88 del medesimo decreto, la licenza per l'esercizio delle scommesse può essere concessa esclusivamente a soggetti concessionari o autorizzati da parte di Ministeri o di altri enti ai quali la legge riserva la facoltà di organizzazione e gestione delle scommesse, nonché a soggetti incaricati dal concessionario o dal titolare di autorizzazione in forza della stessa concessione o autorizzazione;

- m) revisione della disciplina dei **controlli e dell'accertamento dei tributi gravanti sui giochi**, per una maggiore efficacia preventiva e repressiva della loro evasione o elusione, nonché delle altre violazioni in materia, comprese quelle concernenti il rapporto concessorio; riordino del vigente **sistema sanzionatorio, penale e amministrativo**, al fine di aumentarne l'efficacia dissuasiva e l'effettività, prevedendo sanzioni aggravate per le violazioni concernenti il gioco a distanza;
- n) riordino, secondo criteri di maggiore rigore, specificità e trasparenza, tenuto conto della normativa di settore adottata dall'Unione europea,

della disciplina in materia di **qualificazione degli organismi di certificazione degli apparecchi da intrattenimento e divertimento**, nonché della disciplina riguardante le **responsabilità di tali organismi e quelle dei concessionari** per i casi di certificazioni non veritiere, ovvero di utilizzo di apparecchi non conformi ai modelli certificati. Riordino della **disciplina degli obblighi, delle responsabilità e delle garanzie**, in particolare patrimoniali, proprie **dei produttori o distributori di programmi informatici** per la gestione delle attività di gioco e della relativa raccolta;

- o) si rimette a un decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, su proposta dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli, di concerto con il Comando generale del Corpo della guardia di finanza, la definizione di **piani annuali di controlli volti al contrasto della pratica del gioco, in qualunque sua forma, svolto con modalità non conformi all'assetto regolatorio statale per la pratica del gioco lecito**;
- p) previsione, aggiunta durante l'esame alla Camera, dell'**accesso**, da parte dei soggetti pubblici e privati che svolgono attività di prevenzione e cura della patologia da gioco d'azzardo, ai **dati** concernenti la **diffusione territoriale, la raccolta, la spesa e la tassazione dei giochi autorizzati di qualsiasi tipologia e classificazione**;
- q) previsione di una **relazione alle Camere sul settore del gioco pubblico**, presentata dal Ministro dell'economia e delle finanze entro il 31 dicembre di ogni anno, contenente tra l'altro i dati sullo stato delle concessioni, sui volumi della raccolta, sui risultati economici della gestione e sui progressi in materia di tutela dei consumatori di giochi e della legalità.

Per un'illustrazione dettagliata dell'ordinamento in materia di gioco pubblico in Italia, si rinvia alla [relazione conclusiva](#) della Commissione parlamentare di inchiesta sul gioco illegale e sulle disfunzioni del gioco pubblico istituita nella XVIII legislatura dal Senato.