

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.