

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.

Verranno inoltre rafforzati i controlli informatici al fine di rendere ancora più effettivo il divieto di gioco minorile.

Le campagne informative e le iniziative di comunicazione responsabile di cui all'articolo 15, comma 2 forniranno ulteriori strumenti di contrasto al rischio ludopatico.

Nonostante sia previsto un limite massimo a tale contributo, pari a 1 M€, in realtà, sulla base dei ricavi netti fatti registrare dagli attuali concessionari nel 2022, il contributo per tali campagne andrà dai circa 650.000 euro del concessionario con ricavi netti più elevati, fino a scendere a importi anche inferiori a 10.000 euro annui, nel rispetto rigoroso, quindi, del principio di proporzionalità.

## **4.2 Impatti specifici**

### **A. Effetti sulle PMI (Test PMI)**

Il settore del gioco a distanza è popolato da *player* di grandi dimensioni e da un tessuto di medi concessionari che potranno trarre dal decreto legislativo conseguenze positive per la capacità di attrarre investimenti e di creare forza lavoro, legato alla nuova regolamentazione. La previsione della gara prevede espressamente la possibilità di partecipazione in raggruppamenti di imprese anche con l'avvalimento delle competenze, in modo da facilitare la partecipazione anche di soggetti di dimensioni finanziarie più ridotte. Anche l'una tantum di entrata per il rilascio delle concessioni è stato individuato basandosi sul compenso percepito dai concessionari attualmente operanti (la maggior parte dei quali, come detto, sono medie imprese).

In particolare, sono state effettuate delle simulazioni rapportando gli oneri finanziari necessari per ottenere la concessione con il margine netto (al netto anche delle spese di investimento) raggiunto dai concessionari nel 2022.

L'incidenza sul margine al netto degli investimenti va dal 3,22% annuo del concessionario più grande e raggiunge circa il 20% per i concessionari molto più piccoli. In questa forbice ci sono 46 concessionari che diventano 52 se l'incidenza arriva al 30%.

Considerato che circa l'80% della raccolta fa capo a 20 concessionari e che tutti gli altri sono concessionari di medie dimensioni si ritiene che siano almeno 30 le medie imprese già operanti che possono trovare remunerativa la partecipazione alla gara, anche per via della forte crescita del settore.

Da tale analisi è emerso, quindi, che i valori individuati non rappresentano una barriera all'ingresso non solo degli operatori esistenti ma anche di nuovi operatori di piccole e medie dimensioni, anche alla luce della forte remuneratività del settore.

### **B. Effetti sulla concorrenza**

Il provvedimento non genera impatti negativi sulla concorrenza. Al contrario, definendo regole certe, requisiti soggettivi e oggettivi generali e ordinariamente richiesti per motivi di sicurezza e di ordine pubblico, consente a tutti gli operatori presenti o interessati ad entrare nel settore di poter pianificare efficacemente strategie aziendali e finanziarie. Non essendo previsto un numero massimo di concessioni rilasciabili e, al contrario, un numero massimo (pari a 5 per ogni gruppo societario) non si potranno generare distorsioni concorrenziali o posizioni dominanti.

### **C. Oneri informativi**

Non sono previsti, in questa fase, nuovi oneri informativi, rinvenibili, invece, della redazione di regole tecniche da effettuare con successivi provvedimenti e da comunicare alla Commissione europea.

### **D. Rispetto dei livelli minimi di regolazione europea**

L'intervento risulta compatibile con l'ordinamento dell'Unione europea.

## **4.3 Motivazione dell'opzione preferita**

La motivazione dell'opzione prescelta è quella di introdurre una normativa nazionale organica e



strutturata nel settore del gioco a distanza, semplificando e armonizzando la normativa esistente, provvedendo ad abrogare le disposizioni incompatibili, consentendo un maggiore controllo del gioco illegale e un rafforzamento della sicurezza del gioco legale e ponendo come obiettivo fondamentale la tutela della salute

## **5. MODALITÀ DI ATTUAZIONE E MONITORAGGIO**

### **5.1 Attuazione**

L'attuazione del decreto legislativo avverrà con regolamenti del Ministro dell'economia e delle finanze emanati, su proposta dell'Agenzia, ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400 e con provvedimenti del Direttore dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli.

Si citano, ad esempio, il regolamento previsto all'articolo 8, comma 3, in materia di penali convenzionali, il regolamento di cui all'articolo 9, comma 3 in materia di decadenza delle concessioni, il regolamento di cui all'articolo 14, comma 3 di istituzione della Consulta permanente dei giochi pubblici o il regolamento di cui all'articolo 22, comma 1 per il blocco dei pagamenti nei confronti di soggetti privi di concessione.

### **5.2 Monitoraggio**

Il provvedimento sarà oggetto di specifiche attività di monitoraggio per quanto riguarda:

- le implementazioni delle infrastrutture tecnologiche da parte dei concessionari, tramite il partner tecnologico Sogei spa;
- la corretta attuazione della normativa antiriciclaggio tramite l'UIF e le attività della Guardia di Finanza;
- l'esatta attuazione degli adempimenti convenzionali tramite gli uffici dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli;
- l'andamento delle attività di gioco e i loro effetti sulla salute dei giocatori tramite la Consulta permanente dei giochi pubblici ammessi in Italia.

## **6. CONSULTAZIONI SVOLTE NEL CORSO DELL'AIR**

Nel corso dell'elaborazione del provvedimento e dell'AIR sia il Ministero dell'Economia e delle finanze, sia l'Agenzia delle dogane e dei monopoli ha tenuto numerosi incontri informali con gli stakeholders coinvolti, ricevendo position papers da parte delle associazioni rappresentative del settore come Assotrattenimento, Associazione giochi in concessione (appartenente a Confindustria) e singoli concessionari. È stata, inoltre, coinvolta nell'elaborazione del decreto la Guardia di Finanza, l'Agenzia delle dogane e dei monopoli. In diversi incontri pubblici, inoltre, sono state esposte le linee guida e gli aspetti rilevanti del decreto, richiedendo valutazioni ed osservazioni.

Le osservazioni dei concessionari e delle relative associazioni hanno riguardato, in particolare:

- la necessità di effettuare un bando di gara aperto, senza un limite massimo di concessioni, evitando barriere all'ingresso di nuovi operatori;
- la necessità di prevedere un fee d'ingresso basso a cui affiancare un canone di concessione, evitando, quindi, una tantum eccessivamente elevati;
- lo sviluppo delle regole del responsible gaming;
- la necessità di regolamentare la rete dei punti di vendita ricarica;
- l'individuazione di strumenti di riequilibrio della concessione, in caso di norme o fatti sopravvenuti che modifichino profondamente la normativa o il mercato esistente;
- l'aumento e il rafforzamento dei controlli sulla rete illegale;
- la possibilità per ogni concessionario di poter gestire più concessioni o più canali di raccolta.

Tali istanze sono state in parte raccolte. In effetti si è scelto di prevedere un bando di gara aperto, con un fee d'ingresso e un canone di concessione, benché, naturalmente, l'importo previsto non sia stato oggetto

di confronto o negoziazione. Sono stati regolamentati i punti di vendita ricariche e rafforzati i controlli sulla rete illegale e sono stati previsti strumenti di riequilibrio concessorio e la possibilità per ogni società di aggiudicarsi fino a 5 concessioni.

Anche gli strumenti del responsible gaming sono entrati nella regolamentazione all'articolo 15.

## **7. PERCORSO DI VALUTAZIONE**

Ai fini della definizione del testo dello schema di decreto legislativo sono stati acquisiti specifici contributi da parte dei soggetti interessati, informalmente o nel corso di colloqui operativi, oltre a position paper da parte delle associazioni rappresentative del settore come Assotrattenimento, Associazione giochi in concessione (appartenente a Confindustria) e singoli concessionari.