

Plenaria

131^a Seduta (pomeridiana)

Presidenza del Presidente
GARAVAGLIA

Interviene il sottosegretario di Stato per l'economia e le finanze Freni.

La seduta inizia alle ore 14,25.

IN SEDE CONSULTIVA SU ATTI DEL GOVERNO

Schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di riordino del settore dei giochi, a partire da quelli a distanza (n. 116)

(Parere al Ministro per i rapporti con il Parlamento, ai sensi degli articoli 1 e 15 della legge 9 agosto 2023, n. 111. Seguito e conclusione dell'esame. Parere favorevole con condizioni e osservazioni)

Prosegue l'esame sospeso nella seduta del 6 febbraio.

Il relatore ORSOMARSO (*FdI*) presenta e illustra uno schema di parere favorevole con condizioni e osservazioni, pubblicato in allegato, dichiarandosi disponibile a eventuali integrazioni all'esito del dibattito.

La senatrice TAJANI (*PD-IDP*) presenta e illustra una proposta di parere contrario, pubblicata in allegato. In particolare, ritiene che lo schema di decreto in esame, limitandosi a misure di natura fiscale, trascuri completamente le questioni della salute pubblica e delle patologie connesse al gioco d'azzardo, nonché il ruolo del Ministero della salute. Appare a suo parere poco comprensibile anche la scelta di scomporre in due provvedimenti la disciplina dei giochi pubblici, anticipando quello legato ai giochi *on line* e rinviando quello sul gioco fisico – a testimonianza di una gestione confusa della materia e della volontà di sfuggire a una intesa con gli enti territoriali –, quando una visione unitaria avrebbe giovato anche all'esame del Parlamento. Contesta che nel complesso gli aspetti socio-sanitari siano indeboliti a vantaggio dell'aumento del gettito per l'Erario, che si prefiguri un ritorno della pubblicità per i giochi d'azzardo, che si preveda di innalzare da 100 a 200 euro il limite settimanale delle ricariche effettuabili dagli esercenti l'attività di punto vendita ricariche e che si sopprima, di fatto, l'Osservatorio per il contrasto alla diffusione del gioco d'azzardo e il fenomeno della dipendenza grave.

Il senatore TURCO (*M5S*) presenta e illustra una proposta di parere contrario, pubblicata in allegato, sottolineando l'inopportunità di disciplinare il gioco pubblico con due distinti provvedimenti, impedendo una visione complessiva della materia, così come l'inadeguatezza delle misure in materia di tracciabilità dei flussi finanziari, con il rischio di fenomeni di riciclaggio. Inoltre, il provvedimento non garantisce una piena tutela della salute delle persone, agevola oltremodo l'accesso al gioco *on line*, legittima l'utilizzo della pubblicità del gioco, affida la cura e l'assistenza del giocatore patologico a un servizio di *call center* e demanda allo stesso giocatore il compito di limitare la durata del gioco. Conclude esprimendo perplessità sulla istituzione della Consulta permanente dei giochi pubblici ammessi in Italia, la cui attività potrebbe sovrapporsi a quella dell'Osservatorio per il contrasto alla diffusione del gioco d'azzardo e il fenomeno della dipendenza grave.

Il PRESIDENTE chiede al relatore di rendere più esplicita l'osservazione n. 5, che appare poco comprensibile.

Il relatore ORSOMARSO (*FdI*) specifica che l'osservazione va intesa nel senso di correggere un errore della formulazione dell'articolo 6, comma 6, lettera *n*), sostituendo la parola: « compenso », con l'altra: « margine », anche per evitare il rischio di un contenzioso con il concessionario.

Il presidente GARAVAGLIA (*LSP-PSd'Az*) evidenzia la rilevante differenza tra « compenso netto » e « margine netto » e chiarisce che la

proposta renderebbe necessaria una rivisitazione di tutte le simulazioni economico-finanziarie a corredo dell'Atto e comunque una rivalutazione della disposizione. Chiede quindi al relatore di sopprimere tale osservazione. Suggestisce poi di inserirne un'altra relativa alla rapida emanazione da parte del Governo di uno schema di decreto legislativo sulla riforma della rete fisica di raccolta.

La senatrice TAJANI (*PD-IDP*) chiede la possibilità di prevedere un'osservazione relativa alla limitazione del gioco in alcune fasce orarie, ricordando che tale questione era già emersa.

Il sottosegretario FRENI prende la parola per un chiarimento rispetto ad alcune considerazioni svolte dai Gruppi di opposizione nel presentare i rispettivi pareri quanto alla scelta di riordinare il settore dei giochi con due distinti provvedimenti. Dopo aver premesso che le gare per il gioco *on line* sono scadute da tempo e che l'Italia è a rischio di procedura di infrazione europea, spiega che il Governo ha scelto di dividere il riordino dei giochi pubblici in due schemi di decreto per aspetti meramente economici, in quanto, con il riordino dei giochi *on line*, si sarebbero intanto potute bandire le relative gare su quotazioni dal valore attuale, quindi più alto rispetto al passato. Al contrario, quanto al gioco fisico, il riordino potrebbe richiedere almeno sei mesi, tenuto conto anche dalla necessaria intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni e Province autonome, quindi il relativo schema di decreto è stato pensato per un secondo momento.

Quanto alla seconda condizione dello schema di parere del relatore, segnala che la scadenza della concessione per il « gratta e vinci » è prevista per il 2028, quindi chiarisce fin d'ora che la formulazione « senza indugio » è da intendersi rispetto alla scadenza naturale della concessione e non rispetto alla data di entrata in vigore dello schema in esame.

Il relatore ORSOMARSO (*FdI*) accetta entrambe le proposte del Presidente – pur con alcune perplessità quanto alla soppressione della osservazione n. 5 –, così come quelle della senatrice Tajani. Prende atto del chiarimento del sottosegretario Freni e presenta un nuovo schema di parere favorevole, con condizioni e osservazioni, pubblicato in allegato.

Dopo un'ulteriore replica del PRESIDENTE, il relatore ORSOMARSO (*FdI*) specifica che le proprie perplessità derivano dall'esigenza di evitare futuri contenziosi, che non appaiono scongiurati dall'attuale riferimento al margine netto cui riferire la percentuale del 3 per cento.

Si passa alla votazione.

Nessuno chiedendo di intervenire in dichiarazione di voto, accertata la presenza del prescritto numero di senatori, il nuovo schema di parere favorevole con condizioni e osservazioni del relatore, posto ai voti, è approvato.

È quindi preclusa la votazione dei pareri contrari presentati a prima firma dalla senatrice Tajani e dal senatore Croatti, a nome dei rispettivi Gruppi.

PARERE APPROVATO DALLA COMMISSIONE SULL'ATTO DEL GOVERNO N. 116

La 6^a Commissione Finanze e tesoro,

esaminato lo schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di riordino del settore dei giochi, a partire da quelli a distanza, ai sensi dell'articolo 15 della legge 9 agosto 2023, n. 111;

– rilevata l'opportunità di garantire certezza in ordine alla corretta identificazione del giocatore, al fine di tutelare i minori di età, di dare concreta attuazione al principio dello sviluppo del gioco sicuro, volto ad assicurare la tutela del giocatore sia dal punto di vista della salute, sia da quello dell'ordine pubblico e della sicurezza rispetto a fenomeni criminali, nonché di assicurare il pieno controllo della rete di gioco, attraverso il rafforzamento del gioco legale, il contrasto del riciclaggio, la tracciabilità dei flussi finanziari e la tutela della fede, dell'ordine e della sicurezza pubblici;

– ritenuto che uno degli obiettivi primari del predetto decreto legislativo consiste nel riavvio delle procedure di gara per una attribuzione effettivamente concorrenziale e competitiva delle concessioni statali per la gestione della raccolta del gioco a distanza;

considerato altresì, a tale riguardo, che:

tra le forme della raccolta del gioco a distanza rientra anche quella riguardante il gioco del Lotto automatizzato e gli altri giochi numerici a quota fissa, la cui concessione scade a novembre del 2025;

la riattribuzione con gara della concessione del lotto e conseguente messa in esercizio, implica una articolata procedura la cui durata può arrivare a diciotto mesi, ragion per cui risulta quanto mai opportuno che la stessa venga avviata con una disciplina specifica da inserire nello schema di decreto in titolo;

– tenuto conto, altresì, che la responsabilità erariale è uno dei presidi posti a tutela della finanza pubblica e che è dunque opportuno limitare le ipotesi di esclusione di detta responsabilità, assicurandola nei casi in cui la produzione del danno conseguente alla condotta del soggetto agente è da lui dolosamente voluta;

– giudicato, infine, opportuno che le maggiori entrate derivanti dall'applicazione del presente decreto legislativo confluiscono nel fondo per l'attuazione della delega fiscale,

esprime parere favorevole, con le seguenti condizioni:

1. provveda il Governo a introdurre nel decreto legislativo in esame una apposita norma che disponga l'avvio senza indugio da parte dell'Agenzia delle dogane e dei Monopoli della procedura di affidamento, nel rispetto dei principi e delle regole europee e nazionali, della gestione del servizio, nelle sue diverse forme, anche a distanza, del gioco del Lotto automatizzato e degli altri giochi numerici a quota fissa, prevenendo tra l'altro:

1.1. una durata della concessione pari a nove anni, non rinnovabile;

1.2. una selezione basata sul criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa e, quanto alla componente prezzo, una base d'asta, per le offerte al rialzo, pari ad almeno 1 miliardo di euro;

1.3. l'eventuale versamento del prezzo indicato nell'offerta del concorrente risultato primo in graduatoria anche in più rate, ancorate comunque in primo luogo al momento dell'aggiudicazione e a quello dell'effettiva assunzione del servizio del gioco da parte dell'aggiudicatario;

1.4. l'eventuale inserimento di clausole, nel bando di gara, anche in ordine alla misura dell'aggio del concessionario;

1.5. l'eventuale previsione, nel bando di gara, di ogni altra clausola utile anche facendo riferimento a quelle già utilizzate nell'occasione dell'ultima gara in materia;

2. provveda il Governo ad introdurre nel decreto legislativo in esame una apposita norma che disponga l'avvio senza indugio da parte dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli della procedura di affidamento, nel rispetto dei principi e delle regole europee e nazionali, della gestione del servizio, nelle sue diverse forme, anche a distanza, del gioco del « gratta e vinci »,

e con le seguenti osservazioni:

valuti il Governo l'opportunità di:

1. prevedere l'introduzione della modalità di gioco cd. « liquidità condivisa » (o anche « liquidità internazionale ») con fonte regolamentare al fine di potenziare l'offerta di gioco in Italia, con riferimento in particolare al gioco del *poker on line*;

2. prevedere l'utilizzazione della carta di identità, della patente di guida e il passaporto, come strumenti certi di identificazione del giocatore sia per la rete a distanza che per la rete fisica, per un miglior controllo della rete di gioco, e in particolare, prevedere che l'impiego di detti strumenti di identificazione sia contemplata nella disciplina dei giochi a distanza;

3. riformulare la lettera *d*) del comma 6, dell'articolo 6, al fine di inquadrare correttamente il concetto di APP di gioco non da intendersi

come strumento attivabile sul sito del concessionario, ma piuttosto come strumento di accesso, attraverso dispositivi mobili, alle differenti tipologie di gioco facenti parte del portafoglio del concessionario;

4. all'articolo 6, comma 5, lettera *p*), prevedere una rimodulazione del canone *una tantum* attualmente previsto a 7 milioni di euro, al fine di garantire una maggiore concorrenza del mercato e possibili maggiori effetti di gettito per lo Stato garantendo, altresì, l'equilibrio economico-finanziario del contratto di concessione con la possibilità di aumentare il canone annuo della concessione pari al 3 per cento del margine netto del concessionario di cui all'articolo 6, comma 6, lettera *n*);

5. con riferimento all'articolo 13, comma 2, ridurre l'importo annuale di Iscrizione all'albo dei punti vendita di ricarica, apparentemente eccessivamente oneroso, al fine di garantire la sostenibilità dell'attività di punto di vendita di ricarica, tenuti in considerazione i dati relativi agli attuali volumi medi di ricariche realizzate attraverso questo canale ed i relativi ricavi degli esercenti;

6. modificare all'articolo 13, comma 5, il limite settimanale delle ricariche effettuabili dagli esercenti l'attività di punto vendita ricariche, attualmente fissato a 100 euro incrementandolo fino a 200 euro in considerazione del fatto che l'attuale formulazione appare in conflitto con la vigente normativa europea e interna;

7. modificare l'ultimo periodo dell'articolo 20, al fine di limitare l'esclusione della responsabilità erariale per l'adozione dei provvedimenti di variazione previsti dal predetto articolo, quanto ai loro effetti finanziari, alle sole ipotesi di colpa grave;

8. modificare l'articolo 25 al fine di prevedere che tutte le maggiori entrate derivanti dall'applicazione delle disposizioni di cui al presente decreto legislativo, confluiscono nel fondo per l'attuazione della delega fiscale, istituito nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze dall'articolo 22, comma 3, secondo periodo, della legge 9 agosto 2023, n. 111;

9. prevedere nelle concessioni l'opportunità di limitare le giocate in determinate fasce orarie;

10. accelerare i tempi di predisposizione dello schema di decreto legislativo relativo alla raccolta delle giocate sulla rete fisica.

SCHEMA DI PARERE PROPOSTO DAL RELATORE SULL'ATTO DEL GOVERNO N. 116

La 6^a Commissione Finanze e tesoro,

esaminato lo schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di riordino del settore dei giochi, a partire da quelli a distanza, ai sensi dell'articolo 15 della legge 9 agosto 2023, n. 111;

– rilevata l'opportunità di garantire certezza in ordine alla corretta identificazione del giocatore, al fine di tutelare i minori di età, di dare concreta attuazione al principio dello sviluppo del gioco sicuro, volto ad assicurare la tutela del giocatore sia dal punto di vista della salute, sia da quello dell'ordine pubblico e della sicurezza rispetto a fenomeni criminali, nonché di assicurare il pieno controllo della rete di gioco, attraverso il rafforzamento del gioco legale, il contrasto del riciclaggio, la tracciabilità dei flussi finanziari e la tutela della fede, dell'ordine e della sicurezza pubblici;

– ritenuto che uno degli obiettivi primari del predetto decreto legislativo consiste nel riavvio delle procedure di gara per una attribuzione effettivamente concorrenziale e competitiva delle concessioni statali per la gestione della raccolta del gioco a distanza,

considerato altresì, a tale riguardo, che:

tra le forme della raccolta del gioco a distanza rientra anche quella riguardante il gioco del Lotto automatizzato e gli altri giochi numerici a quota fissa, la cui concessione scade a novembre del 2025;

la riattribuzione con gara della concessione del lotto e conseguente messa in esercizio, implica una articolata procedura la cui durata può arrivare a diciotto mesi, ragion per cui risulta quanto mai opportuno che la stessa venga avviata con una disciplina specifica da inserire nello schema di decreto in titolo;

– tenuto conto, altresì, che la responsabilità erariale è uno dei presidi posti a tutela della finanza pubblica e che è dunque opportuno limitare le ipotesi di esclusione di detta responsabilità, assicurandola nei casi in cui la produzione del danno conseguente alla condotta del soggetto agente è da lui dolosamente voluta;

– giudicato, infine, opportuno che le maggiori entrate derivanti dall'applicazione del presente decreto legislativo confluiscono nel fondo per l'attuazione della delega fiscale,

esprime parere favorevole, con le seguenti condizioni:

1. provveda il Governo ad introdurre nel decreto legislativo in esame una apposita norma che disponga l'avvio senza indugio da parte dell'Agenzia delle dogane e dei Monopoli della procedura di affidamento, nel rispetto dei principi e delle regole europee e nazionali, della gestione del servizio, nelle sue diverse forme, anche a distanza, del gioco del Lotto automatizzato e degli altri giochi numerici a quota fissa, prevedendo tra l'altro:

1.1. una durata della concessione pari a nove anni, non rinnovabile;

1.2. una selezione basata sul criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa e, quanto alla componente prezzo, una base d'asta, per le offerte al rialzo, pari ad almeno 1 miliardo di euro;

1.3. l'eventuale versamento del prezzo indicato nell'offerta del concorrente risultato primo in graduatoria anche in più rate, ancorate comunque in primo luogo al momento dell'aggiudicazione e a quello dell'effettiva assunzione del servizio del gioco da parte dell'aggiudicatario;

1.4. l'eventuale inserimento di clausole, nel bando di gara, anche in ordine alla misura dell'aggio del concessionario;

1.5. l'eventuale previsione, nel bando di gara, di ogni altra clausola utile anche facendo riferimento a quelle già utilizzate nell'occasione dell'ultima gara in materia;

2. provveda il Governo ad introdurre nel decreto legislativo in esame una apposita norma che disponga l'avvio senza indugio da parte dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli della procedura di affidamento, nel rispetto dei principi e delle regole europee e nazionali, della gestione del servizio, nelle sue diverse forme, anche a distanza, del gioco del « gratta e vinci »,

e con le seguenti osservazioni:

valuti il Governo l'opportunità di:

1. prevedere l'introduzione della modalità di gioco cd. « liquidità condivisa » (o anche « liquidità internazionale ») con fonte regolamentare al fine di potenziare l'offerta di gioco in Italia, con riferimento in particolare al gioco del *poker on line*;

2. prevedere l'utilizzazione della carta di identità, della patente di guida e il passaporto, come strumenti certi di identificazione del giocatore sia per la rete a distanza che per la rete fisica, per un miglior controllo della rete di gioco, e in particolare, prevedere che l'impiego di detti strumenti di identificazione sia contemplata nella disciplina dei giochi a distanza;

3. riformulare la lettera *d*) del comma 6, dell'articolo 6, al fine di inquadrare correttamente il concetto di APP di gioco non da intendersi

come strumento attivabile sul sito del concessionario, ma piuttosto come strumento di accesso, attraverso dispositivi mobili, alle differenti tipologie di gioco facenti parte del portafoglio del concessionario;

4. all'articolo 6, comma 5, lettera *p*), prevedere una rimodulazione del canone *una tantum* attualmente previsto a 7 milioni di euro, al fine di garantire una maggiore concorrenza del mercato e possibili maggiori effetti di gettito per lo Stato garantendo, altresì, l'equilibrio economico-finanziario del contratto di concessione con la possibilità di aumentare il canone annuo della concessione pari al 3 per cento del margine netto del concessionario di cui all'articolo 6, comma 6, lettera *n*);

5. valutare altresì l'opportunità di una più appropriata formulazione tecnica della succitata lettera *n*) del comma 6 dell'articolo 6;

6. con riferimento all'articolo 13, comma 2, ridurre l'importo annuale di Iscrizione all'albo dei punti vendita di ricarica, apparentemente eccessivamente oneroso, al fine di garantire la sostenibilità dell'attività di punto di vendita di ricarica, tenuti in considerazione i dati relativi agli attuali volumi medi di ricariche realizzate attraverso questo canale ed i relativi ricavi degli esercenti;

7. modificare all'articolo 13, comma 5, il limite settimanale delle ricariche effettuabili dagli esercenti l'attività di punto vendita ricariche, attualmente fissato a 100 euro incrementandolo fino a 200 euro in considerazione del fatto che l'attuale formulazione appare in conflitto con la vigente normativa europea e interna;

8. modificare l'ultimo periodo dell'articolo 20, al fine di limitare l'esclusione della responsabilità erariale per l'adozione dei provvedimenti di variazione previsti dal predetto articolo, quanto ai loro effetti finanziari, alle sole ipotesi di colpa grave;

9. modificare l'articolo 25 al fine di prevedere che tutte le maggiori entrate derivanti dall'applicazione delle disposizioni di cui al presente decreto legislativo, confluiscono nel fondo per l'attuazione della delega fiscale, istituito nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze dall'articolo 22, comma 3, secondo periodo, della legge 9 agosto 2023, n. 111.

**SCHEMA DI PARERE PROPOSTO DAI SENATORI
CROATTI, TURCO E Barbara FLORIDIA SULL'ATTO
DEL GOVERNO N. 116**

La 6^a Commissione Finanze e tesoro,

esaminato lo schema di decreto legislativo – Atto del Governo n. 116 avente ad oggetto il riordino del sistema dei giochi con particolare riferimento a quelli a distanza;

tenuto conto dei princìpi e criteri direttivi contenuti nella delega di cui alla legge n. 111 del 2023;

considerato, in particolare, che l'articolo 15 della legge delega, contenente i princìpi e i criteri direttivi in materia di giochi, conferma il sistema dei giochi basato sul regime concessorio e autorizzatorio e reca inoltre i princìpi 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;

premesso che:

il provvedimento non reca disposizioni coerenti e adeguate al perseguimento degli obiettivi di cui alla legge delega con riferimento alla tutela dei soggetti maggiormente vulnerabili e alla prevenzione dei fenomeni di disturbi da gioco;

l'impianto del provvedimento poggia sul concetto di « gioco responsabile » definito come l'insieme delle misure volte a ridurre la diffusione di comportamenti di gioco eccessivo o problematico, sviluppando nel giocatore la capacità di giocare in modo equilibrato, consapevole e controllato;

non si persegue l'obiettivo di ridurre il più possibile l'accesso al gioco ma quello di « educare » il giocatore, sottovalutando l'aspetto patologico del fenomeno del gioco e trasmettendo un'immagine positiva del gioco;

si prevedono limiti di durata del gioco e di spesa che, tuttavia, vengono rimessi all'autodeterminazione dello stesso giocatore;

in sostanza, le misure di cui al provvedimento in esame finiscono per agevolare oltremodo l'accesso al gioco *on line* anche attraverso la facilitazione dell'apertura e della gestione del conto gioco, mediante la

configurazione di una rete capillare di punti di ricarica e di erogazione di servizi accessori al gioco *on line*, sia attraverso la previsione di strumenti di identificazione inadeguati ad escludere dall'accesso al gioco i minori e i soggetti vulnerabili;

inoltre, sempre attraverso l'espedito del gioco responsabile e sicuro, si legittima nuovamente l'utilizzo della pubblicità del gioco sancendo definitivamente il superamento del divieto assoluto di pubblicità introdotto con il decreto-legge n. 87 del 2018 (cosiddetto decreto dignità);

nel dettaglio dell'articolo 15, che reca specifiche misure di tutela e protezione del giocatore, le misure si basano sull'autolimitazione al gioco in termini di tempo, spesa e perdita di denaro. Si affida dunque la tutela del giocatore patologico allo stesso giocatore attraverso la presenza di strumenti di autoesclusione dal gioco, anche per singole categorie di prodotto, per un arco temporale preimpostato dallo stesso giocatore;

la cura e l'assistenza del giocatore patologico viene banalmente affidata all'ausilio di un servizio di *call center*;

si attribuisce al concessionario, ovvero il diretto controinteressato, il controllo sul grado di partecipazione al gioco dei giocatori più esposti al rischio di gioco patologico, accettando implicitamente il rischio di un accesso al gioco di soggetti ludopatici o ad alto rischio di gioco patologico;

valutato altresì che:

sul piano costituzionale e ordinamentale, i principi di tutela della salute, della famiglia, del risparmio e della sicurezza debbono intendersi sovraordinati all'interesse erariale, come in più occasioni evidenziato dalla Corte costituzionale;

con la deliberazione del 30 dicembre 201, n. 23, n. 2021/G, la Corte dei conti ha evidenziato l'utilità di preservare quelle norme a carattere dissuasivo che prescrivono, ad esempio, il divieto assoluto di pubblicità e forme di avvertimento del rischio di dipendenza da gioco, la cui osservanza potrebbe anche essere resa più stringente, raccomandando altresì di assicurare l'equilibrato bilanciamento tra obiettivi di natura contabile e finanziaria e gli obiettivi connessi alla tutela dei consumatori del gioco per prevenire la diffusione della patologia ad esso connessa nonché rafforzando, al contempo, l'azione nelle diverse tipologie di controllo finalizzate alla tutela della legalità;

secondo le risultanze di cui alla relazione conclusiva di mandato dell'Osservatorio per il contrasto della diffusione del gioco d'azzardo e il fenomeno della dipendenza grave, del 2 dicembre 2022, le famiglie sono la prima vittima del gioco d'azzardo, e in particolare lo sono i soggetti fragili (minori, anziani, persone con disabilità...) che ad oggi non trovano ancora specifiche risorse di aiuto nel sistema dei servizi. Secondo gli esperti dell'Osservatorio « un'area da includere nell'adegua-

mento delle Linee d'azione riguarda lo specifico ambito di presa in carico terapeutica, sociale e finanziaria dei prossimi, in particolare dei familiari, che sono gravemente impattati dal comportamento di gioco d'azzardo disturbato di un congiunto, sebbene per via indiretta. La ricerca mostra infatti come la perdita in qualità della vita e benessere di questo gruppo di persone sia rilevante, assuma una valenza traumatica, generi costi individuali e sociali particolarmente ingenti e necessiti pertanto di interventi appropriati e specialistici di presa in carico loro destinati, al di là della cura rivolta ai giocatori eccessivi loro prossimi »;

le misure di cui al provvedimento in esame non garantiscono una piena tutela della salute delle persone;

inoltre, le disposizioni in materia di tracciabilità dei flussi finanziari non garantiscono un'adeguata prevenzione delle infiltrazioni criminali e dei fenomeni di riciclaggio: si consente la possibilità di effettuare la ricarica del conto gioco da parte di soggetti diversi dall'effettivo titolare nonché la possibilità di effettuare la ricarica anche mediante l'utilizzo di contanti; inoltre, vengono esclusi dall'obbligo di tracciamento dei pagamenti i rimborsi ai giocatori;

la procedura di trasferimento della concessione per la raccolta di giochi pubblici a distanza si limita a prevedere l'autorizzazione preventiva dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli ma senza specificare le modalità di selezione del terzo cessionario;

da ultimo, l'istituzione di una Consulta permanente dei giochi pubblici ammessi in Italia, cui affidare il monitoraggio dell'andamento delle attività di gioco, incluse quelle illecite e non autorizzate, i loro effetti sulla salute dei giocatori, nonché di proporre al Governo misure ed interventi idonei allo scopo di contrastare lo sviluppo di ludopatia, si pone in contrasto con il ruolo e le funzioni già attribuite all'Osservatorio per il contrasto della diffusione del gioco d'azzardo e il fenomeno della dipendenza grave, previsto dalla Legge di Stabilità del 2015, segnalando altresì, con riferimento ai soggetti ammessi a partecipare alla Consulta, la grave esclusione degli esponenti delle associazioni rappresentative delle famiglie e dei giovani (espressamente richiamati dalla legge istitutiva dell'Osservatorio) e, viceversa, l'ammissione degli stessi concessionari (in precedenza esclusi dall'Osservatorio),

esprime parere contrario.

**SCHEMA DI PARERE PROPOSTO DAI SENATORI
Cristina TAJANI, BOCCIA, LOSACCO, MIRABELLI
E BASSO SULL'ATTO DEL GOVERNO N. 116**

La 6^a Commissione Finanze e tesoro,

esaminato lo schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di riordino del settore dei giochi, a partire da quello a distanza (Atto del Governo n. 116);

premessi che:

obiettivo della legge 9 agosto 2023, n. 111, di delega per la riforma del sistema fiscale, era, nelle intenzioni del Governo, quello di riscrivere l'intero sistema tributario italiano anche al fine di razionalizzare il sistema. Allo stato attuale, i risultati appaiono lontani dal raggiungimento degli obiettivi della Riforma;

i primi provvedimenti di attuazione della delega hanno previsto, in taluni significativi casi, l'adozione di interventi di carattere non strutturale o che non rispondono agli annunciati obiettivi della Riforma;

la mancata previsione di adeguate coperture finanziarie obbliga il Governo ad emanare disposizioni di carattere temporaneo come nel caso eclatante della rimodulazione delle aliquote Irpef e degli scaglioni di reddito e della revisione di una serie di detrazioni per liberalità, valide per il solo anno 2024, tra l'altro ricorrendo alla sottrazione di risorse a misure di agevolazione esistenti ed efficaci per i soggetti beneficiari come nel caso dell'ACE;

sul fronte della lotta all'evasione, nonostante l'atto d'indirizzo concernente gli sviluppi di politica fiscale le linee generali e gli obiettivi della gestione tributaria, le grandezze finanziarie e le altre condizioni nelle quali si sviluppa l'attività delle agenzie fiscali, recentemente emanato dal Ministero dell'economia e delle finanze, non si intravedono interventi tali da prefigurare una ripresa della lotta all'evasione. Al contrario, la recente approvazione del concordato preventivo biennale appare premiare, soprattutto a seguito delle modifiche introdotte per effetto del parere di maggioranza approvato in Commissione – con il voto contrario del partito democratico – i soggetti con bassi indici di fedeltà fiscale, così come la reiterazione delle norme sulla rottamazione;

in altri casi, importanti provvedimenti annunciati da diversi mesi scontano inattesi ritardi. Nel mese di settembre 2023 è stato annunciato uno schema di decreto legislativo in materia di tributi regionali e

locali, di cui si è persa traccia a seguito della mancata trasmissione dello stesso alla Conferenza unificata, con ciò evidenziando le difficoltà del governo nel raggiungimento dell'intesa da assumere in sede di Conferenza unificata ai sensi dell'articolo 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281;

considerato che:

lo schema di decreto disciplina i soli giochi a distanza mentre, come previsto espressamente dall'articolo 1, comma 2, le disposizioni relative ai giochi pubblici ammessi nel nostro territorio e raccolti attraverso rete fisica saranno contenute in un successivo decreto legislativo emanato dopo la definizione di un'apposita intesa programmatica tra Stato Regioni ed Enti locali;

tale scelta impedisce di avere un quadro unico di riferimento che consenta ad ogni tipologia di gioco di avere pari trattamento, contemperando gli interessi di tutte le parti interessate e quello dell'Erario;

la scomposizione della disciplina dei giochi pubblici in due decreti legislativi, quello per i giochi a distanza e quello dei giochi raccolti attraverso la rete fisica appare strumentale ad escludere i primi dall'obbligo di una intesa programmatica con gli enti territoriali e come conseguenza viene di fatto escluso lo stesso servizio sanitario la cui programmazione dei servizi per l'attuazione dei LEA è appunto demandata agli enti territoriali;

il tentativo di introdurre in via surrettizia, nello schema di decreto legislativo in esame, tramite il parere approvato dalla maggioranza alla Camera, la disciplina del gioco del Lotto – l'unico relativo alla rete fisica che dovrebbe confluire nella disciplina dei giochi a distanza – conferma e rafforza i dubbi sollevati sulla confusa gestione della delega in materia di giochi pubblici. Fatto ancora più grave è che tale scelta, lontana dalla definizione di un quadro omogeneo della disciplina dei giochi, è finalizzata alla necessità impellente del Governo di reperire un miliardo di euro, attraverso l'espletamento del bando di gara del gioco del Lotto, da utilizzare per la copertura finanziaria di futuri interventi di politica economica e fiscale;

lo schema di decreto legislativo in esame, limitandosi a normare il gioco a distanza soltanto con misure di natura fiscale, prevedendo le procedure concorsuali per le relative concessioni e l'estensione delle norme antimafia a tutti i soggetti d'impresa a vario titolo svolgenti attività a fini di lucro nel comparto, trascura completamente e in modo del tutto inaccettabile le questioni della salute pubblica e del disturbo da gioco d'azzardo e il ruolo e le competenze svolte dal Ministero della salute e dalle regioni in tale fondamentale ambito. Il gioco d'azzardo a distanza prosegue nella sua crescita esponenziale così come i problemi di controllo del flusso di denaro ad esso legati, e le conseguenze sul piano sociale e sanitario sono sempre più rilevanti. Secondo l'ISS, già nel 2018,

si rilevava l'evidenza di un giocatore con dipendenza ogni quattro praticanti il gioco d'azzardo a distanza, a fronte di un'incidenza di uno su 14 per il gioco distribuito in locali fisici. Nel testo in esame nessuno dei suddetti aspetti è affrontato e normato con adeguate misure ed interventi idonei allo scopo di contrastare con efficacia lo sviluppo del gioco d'azzardo patologico;

le disposizioni che consentono, di fatto, il ritorno della pubblicità per i giochi d'azzardo aggravano i rischi del gioco d'azzardo patologico configurandosi come del tutto inopportuni. La formula utilizzata con la quale si prevede che la pubblicità sia diffusa « per la sicurezza del gioco », evidenzia un palese aggiramento delle disposizioni di interdizione della pubblicità dei giochi, in ogni sua forma, introdotte dal legislatore dal 2019;

il rinvio alla possibilità di compartecipazione degli enti territoriali a una quota del gettito erariale è una disposizione che rischia di creare un conflitto potenziale con la funzione di governo primaria della salute pubblica;

rilevato che:

con l'articolo 3 si introducono i principi ordinamentali, tra i quali: la tutela dei minori di età; la legalità del gioco; lo sviluppo del gioco sicuro al fine di tutelare il giocatore, in particolare, se appartiene a fasce deboli; sviluppo del gioco responsabile; promozione della trasparenza dell'offerta di gioco; sviluppo delle reti di gioco; contrasto del gioco illegale; utilizzo della pubblicità al fine di promuovere il gioco sicuro e tracciabilità dei flussi monetari relativi alle giocate e uniformità della organizzazione e gestione della rete *on line*;

nell'ambito dei suddetti principi ordinamentali, oltre all'evidente assenza di qualsiasi riferimento alla qualificazione del « gioco d'azzardo », sono formulate definizioni non chiare, con locuzioni non presenti in alcuna fonte, come nel caso del « gioco sicuro » e del « gioco responsabile », a cui sono associate anche operazioni del tutto inaccettabili di *marketing* pubblicitario non coerenti con l'esigenza di tutela dei soggetti più vulnerabili; emerge altresì in tutta evidenza l'assenza tra principi fondamentali di qualsiasi riferimento alla tutela della salute e alla divulgazione obbligatoria da parte dei titolari di concessioni di servizio per il gioco a distanza di messaggi pubblicitari che espressamente evidenziano gli effetti negativi derivanti da fenomeni quali la « ludopatia », il « gioco d'azzardo patologico » e il « disturbo da gioco d'azzardo », in linea con lo schema utilizzato da tempo per la vendita del tabacco;

l'articolo 4, stabilisce che la normativa sul gioco a distanza deve rispettare i principi della libera concorrenza e della non discriminazione stabilite dai Trattati dell'Unione Europea. Tale rispetto deve avvenire sempre avendo a riferimento l'obiettivo dell'effettiva protezione della salute del giocatore, nonché all'affettiva tutela dell'ordine pubblico e

della sicurezza. In tale articolo, al terzo comma, con riferimento al principio di stabilità delle regole della concessione, si fa esplicito riferimento alla invarianza della disciplina fiscale in quanto criterio di adeguata tutela dell'affidamento del concessionario. Il riferimento alla stabilità della disciplina fiscale sembra oggettivamente eccessivo e non coerente con la recente evoluzione fiscale che, soprattutto di recente, ha riconosciuto la possibilità del legislatore di intervenire in specifici settori anche per agire nei confronti di extraprofitti derivanti da particolari andamenti del mercato;

l'articolo 5 introduce una precisa gerarchia tra le varie fonti normative che disciplinano il settore dei giochi in Italia. Tale norma non si discosta da quanto già stabilito nel nostro ordinamento giuridico se non per quanto affermato dal comma 3 nel quale si ribadisce che il regime di tassazione delle attività di gioco non possono essere modificati per il periodo di vigenza ed efficacia della concessione. Al riguardo occorre ribadire le criticità già evidenziate con riferimento all'articolo 4 del provvedimento in esame;

l'articolo 6, disciplina il rapporto concessorio riguardante i giochi a distanza sia nei suoi termini generali, sia con riferimento alla rete telematica e di punti vendita delle ricariche. Al riguardo, si segnala lo scarso rilievo riconosciuto alle Regioni e agli Enti locali con riferimento alla definizione di alcuni aspetti dei bandi di gara per l'assegnazione della concessione. In particolare si evidenzia la criticità relativa alla previsione del coinvolgimento delle Regioni e degli Enti locali nella definizione dei requisiti e condizioni, da prevedere nei bandi di gara per l'assegnazione della concessione, con la previsione di termine restrittivo non superiore a 30 giorni per l'esercizio di tale prerogativa;

all'articolo 7 sulla « Tracciabilità dei flussi », si impone ai concessionari di tracciare i riversamenti e le vincite derivante dalla raccolta delle giocate nonché i compensi spettanti ai soggetti operanti nella propria rete, al fine di assicurare la tracciabilità dei flussi monetari prevenendo le infiltrazioni criminali e il riciclaggio di denaro di provenienza illecita. Al riguardo, emergono varie criticità che necessitano di adeguati correttivi. In primo luogo le disposizioni di cui all'articolo 7 non specificano quali modalità di tracciamento devono essere utilizzate al fine di raggiungere gli obiettivi perseguiti dal legislatore delegato. Secondo aspetto riguarda la riscossione delle somme dai conti di gioco rispetto alla quale non viene prevista alcuna normativa antiriciclaggio. Inoltre, nulla si dice in merito ai rapporti tra concessionari online e gestori di punti vendita che li coadiuvano nell'attività, al fine di escludere che tra detti soggetti si realizzino meccanismi di finanziamento « occulto » per agevolare il gioco o anticipare al giocatore disponibilità economiche in modo non tracciato. Altresì, non sono state previste norme volte a dettagliare le modalità di tracciamento, ovvero di demandare tale funzione a norme di rango secondario, e misure finalizzate a prevedere un tracciamento dei pagamenti dei rimborsi a giocatori ed infine introdurre norme

volte ad evitare il finanziamento « occulto » anche attraverso l'imposizione di precisi obblighi di monitoraggio ai gestori di punti vendita. Infine, allo scopo di migliorare la tracciabilità in un'ottica di rafforzamento del contrasto dei fenomeni di riciclaggio, non è stata presa in considerazione l'introduzione dell'esposizione del codice fiscale sia nei ticket delle giocate che in quelli relativi alle vincite per renderlo uno strumento di tipo nominativo e non più al portatore, e per tale via consentire l'incasso della vincita solo a colui che ha materialmente giocato la possibilità di incassare la somma vinta;

la regolamentazione del gioco a distanza prevista dal provvedimento in esame, orientata ad elevare di molto il livello finanziario richiesto per l'esercizio delle concessioni on line di futura assegnazione e a disciplinare severamente le ricariche in contanti dei conti di gioco on line presso i punti di vendita nel territorio in favore dell'utilizzo di strumenti tracciabili, non prevede adeguate misure ed interventi per contrastare il rischio di riversamenti delle giocate in ambito illegale mediato con strumenti online nei punti di vendita non regolati;

in merito alle vincite da gioco a distanza non è prevista alcuna inibizione all'utilizzo preventivo delle somme oggetto della vincita prima del concluso accredito. Tale omissione consentirà ai giocatori di impegnare da subito nel gioco d'azzardo la somma equivalente alla vincita consentendo, per tale via, al concessionario di decurtare le perdite dal saldo della vincita originaria;

l'articolo 8, disciplina le condizioni minime da introdurre nelle clausole relative ai penali contrattuali inserite negli schemi di convenzione relativi alle concessioni per la raccolta a distanza dei giochi pubblici. In particolare, e definisce la misura massima delle somme dovute a titolo di penale nelle diverse ipotesi di inadempimento, nonché la riduzione in caso di versamento del dovuto entro sette giorni. Al riguardo, preme sottolineare che non è stata prevista l'introduzione di una maggiorazione da applicare alle penali finalizzata a contribuire al finanziamento delle spese sostenute dal Sistema Sanitario Nazionale per le cure delle patologie derivanti dal gioco d'azzardo, il cui andamento si conferma comunque a livelli elevati e preoccupanti;

le disposizioni introdotte dall'articolo 12 prevedono che l'Agenzia delle dogane e dei monopoli adotti le regole tecniche minimi in funzione ed esecuzione delle quali ciascuno dei concessionari appronta e mette in operatività la propria rete telematica, ovvero l'infrastruttura hardware e software di trasmissione dei dati necessaria per la gestione operativa della concessione. La gestione dell'infrastruttura deve assicurare la salvaguardia e la tutela degli interessi generali dell'ordine pubblico, della sicurezza e dell'affidamento dei giocatori. Al riguardo è opportuno sottolineare che l'elaborazione di dati è di fondamentale importanza anche per quanto riguarda la prevenzione dei vari disturbi legati al gioco d'azzardo. Pertanto, risulta opportuno ribadire la necessità, non resa in con-

siderazione nell'articolato in esame, dello sviluppo di una piattaforma unitaria per la conoscenza dei dati assicurando reale interoperabilità tra sistemi informativi al fine di migliorare la qualità dei dati rilevanti ai fini del monitoraggio dei flussi finanziari e della conoscenza delle abitudini di gioco della popolazione residente;

L'articolo 13 affida all'Agenzia delle dogane e dei monopoli il compito di istituire e tenere l'albo per la registrazione dei titolari di rivendite, ordinarie o speciali, di generi di monopoli autorizzati alla raccolta di giochi pubblici, nonché dei soggetti che esercitano attività di punti di vendita ricariche. In base a quanto disposto dal comma 5, gli esercenti l'attività di punto vendita ricariche effettuano operazioni di ricarica del conto di gioco on line esclusivamente su richiesta del relativo titolare, procedendo a tal fine alla sua identificazione e alla verifica dell'identità di chi chiede la ricarica presso il punto vendita. Tenuto conto della disciplina antiriciclaggio la ricarica del conto di gioco on line presso il punto vendita ricariche avviene mediante strumenti di pagamento, idonei a garantire la tracciabilità dei flussi finanziari, indicati dal titolare del conto di gioco al concessionario da quest'ultimo già validati per l'effettuazione delle operazioni sul conto gioco. Tra le novità introdotte dal testo, si evidenzia la previsione di un limite complessivo settimanale di 100 euro per le ricariche effettuate in contanti o mediante strumenti di pagamento diversi da quelli che non ne garantiscono la tracciabilità. Seppure condivisibili, tali disposizioni necessitano di un ulteriore rafforzamento. In particolare, appare opportuno estendere il suddetto obbligo, ora previsto per i soli punti vendita ricarica, anche ai titolari di autorizzazioni all'installazione per gli apparecchi da gioco e per l'esercizio dell'attività di scommesse ai sensi degli articoli 86 ovvero 88 del TULPS che attraverso il cosiddetto « conto madre » intestato al titolare dell'autorizzazione erogano i servizi di ricarica sui conti *on line* dei propri clienti. Inoltre, occorre chiarire se il limite dei 100 euro si applica anche in questo caso o soltanto alle ricariche che si effettuano presso i punti vendita ricariche;

L'articolo 14 reca le disposizioni sulla tutela della salute del giocatore. In tale contesto, ai sensi del comma 1 e 2, l'obiettivo primario della disciplina dei giochi pubblici ammessi è quella di assicurare la protezione della salute del giocatore attraverso misure idonee a prevenire ogni modalità di gioco che possa generare disturbi patologici del comportamento o forme di ludopatia anche attraverso l'uso dell'intelligenza artificiale. Tuttavia, al fine di assicurare il perseguimento degli obiettivi di cui ai commi 1 e 2, nessuna concreta misura è stata prevista per contribuire all'incremento delle risorse da destinare alla tutela della salute, a partire dal finanziamento del Fondo per il gioco d'azzardo patologico, di cui all'articolo 1, comma 946, della legge n. 208 del 2015, a all'individuazione di possibili nuove forme di contribuzione al finanziamento da parte delle imprese del gioco;

il comma 3, dell'articolo 14, istituisce la Consulta permanente dei giochi pubblici ammessi in Italia al fine di monitorare l'andamento delle attività di gioco e i loro effetti sulla salute dei giocatori, nonché proporre al Governo misure ed interventi idonei allo scopo di contrastare lo sviluppo della ludopatia. In tale contesto, non si comprendono le motivazioni che hanno indotto il Governo a sopprimere, di fatto, l'Osservatorio per il contrasto alla diffusione del gioco d'azzardo e il fenomeno della dipendenza grave, costituito dal 2016 presso il Ministero della salute, per istituire la predetta Consulta dei giochi pubblici presso il Ministero dell'economia e delle finanze, nella quale trovano posto anche i rappresentanti del comparto dei giochi, con conseguenti possibili rischi sul processo decisionale in tema di salute e ricadute negative in termini sociali e sulle famiglie. Tale scelta mette in primo piano l'aspetto economico del gioco pubblico, trascurando completamente il diritto alla salute del cittadino;

l'articolo 15 individua i criteri cui si devono informare le forme organizzative del concessionario e si suoi strumenti tecnici, tecnologici e informatici allo scopo di tutelare e proteggere il giocatore, prevedendo e contrastando il gioco patologico;

la norma impone altresì ai concessionari di investire annualmente una somma pari allo 0,2 per cento dei loro ricavi netti, comunque non superiore a 1.000.000,00 di euro per anno, in campagne informative ovvero in iniziative di comunicazione responsabile. Istituisce inoltre una commissione governativa operante presso il Dipartimento per l'informazione e l'editoria della Presidenza del Consiglio dei Ministri avente lo scopo di individuare i temi sui cui devono vertere le predette campagne informative e iniziative di comunicazione, senza nuovi o maggiori oneri a capo della finanza pubblica. Al riguardo si precisa che il comma 1 fissa i criteri per perseguire le predette finalità di protezione del giocatore, molte delle quali si basano su misure di autolimitazione del gioco, ossia su strumenti che non sono idonei a contrastare con efficacia le forme più gravi di gioco patologico. Inoltre, non è stato inserito l'obbligo di trasmettere alle prefetture un report annuale dei dati sul gioco ripartiti per aree geografiche di riferimento (ambito provinciale o sub provinciale) con l'individuazione di *benchmark* di riferimento superati i quali i Prefetti possono introdurre delle limitazioni obbligatorie e delle addizionali alle somme da investire annualmente in campagne informative ovvero in iniziative di comunicazione responsabile. Attraverso lo strumento dei *benchmark* territoriali si possono valutare gli scostamenti tra le aree più virtuose e quelle meno sotto il profilo del gioco responsabile e avviare un percorso di avvicinamento delle seconde alle prime;

ritenuto che:

tra le fonti della disciplina del gioco in Italia, nello schema di decreto legislativo in esame non vi è alcun richiamo alla giurisprudenza della Corte di Cassazione e della Corte costituzionale;

non è altresì prevista una specifica attività di vigilanza e di controllo da parte dell'Amministrazione finanziaria, necessaria a monitorare la corretta applicazione del provvedimento e a garantire l'osservanza dei divieti ed obblighi derivanti dal dettato normativo, nonché le relative apposite penali in caso di inadempimento;

permangono criticità di fondo che hanno finora caratterizzato il settore dei giochi, a partire dalla mancata previsione di limiti al numero delle concessioni e di interventi per ridurre la domanda e l'offerta di gioco e per diminuire i tempi di gioco, anche in funzione del contrasto all'emergenza del gioco d'azzardo patologico;

lo schema di decreto legislativo in esame, al limite dell'eccesso di delega, comprime in modo del tutto inaccettabile le competenze in materia di gioco d'azzardo di competenza del Ministero della salute e dalle regioni, trascurando completamente gli interventi di contrasto al gioco d'azzardo patologico.

Tutto ciò premesso, esprime parere contrario.