

Consiglio della Provincia Autonoma di Trento

IV Commissione Permanente

Audizione del 17.02.2021

I concessionari aderenti ad ACADI rappresentano con le loro filiere oltre la metà del sistema di controllo del gioco regolamentato in Italia, generando e versando, in un regime norma di funzionamento e dunque senza i lockdown imposti dalla pandemia, oltre 5 dei circa 10 miliardi di euro all'anno di gettito erariale, riveniente dalla spesa degli utenti con il gioco pubblico pari a circa 18,5 miliardi di euro all'anno. Il sistema concessorio, strumento di esercizio della riserva di legge allo Stato finalizzata al controllo dell'offerta ed al perseguimento di obiettivi di interessi pubblici, garantisce: (a) il rispetto della legalità e delle regole del gioco pubblico; (b) il contrasto alla criminalità organizzata con presidio del territorio e del comparto; (c) la tutela dei consumatori, con offerta di prodotti controllati, regolati e misurati; (d) l'attuazione di interventi diretti ed immediati per la prevenzione del disturbo di gioco d'azzardo; (e) lo sviluppo economico sia in termini di impresa (la filiera distributiva è da anni strutturata in circa 100.000 aziende) sia in termini di occupazione, per le molte decine di migliaia di posti di lavoro come indicato nelle tabelle allegate; (f) l'emersione di gettito erariale altrimenti sommerso; (g) di finanziare importanti misure di politica economica.

Osservazioni sul disegno di legge n. 65 “Modificazioni della legge provinciale 22 luglio 2015, n. 13 (interventi per la prevenzione e la cura della dipendenza da gioco)

Il disegno di legge di modifica della legge provinciale 22 luglio 2015, n.13 e dell'articolo 12 della legge provinciale 27 dicembre 2012, n. 25, pur mantenendo le misure adottate a tutela delle fasce deboli (minori e soggetti che sviluppano dipendenza da gioco) introduce altresì delle misure coerenti con i principi sanciti dall'Intesa della Conferenza Unificata dello Stato e delle Regioni del 7 settembre 2017.

1. Formazione degli operatori di gioco, informazione dei consumatori e sistema sanzionatorio.

Nella cornice di legalità, la tutela dei consumatori è concretizzata dalla certezza delle regole di partecipazione e di vincita, da una sempre crescente **informazioni sui rischi di dipendenze patologiche** e da estesi programmi di formazione degli esercenti; oltre ad una rigida **prevenzione del gioco minorile**, possibile nei punti vendita di gioco legale con il divieto di ingresso nelle sale e, più in generale, dalla qualificazione degli esercenti e da sanzioni rilevanti.

Le modifiche introdotte con gli articoli 1 e 4 del disegno di legge, puntano alla qualificazione degli operatori di gioco, alla corretta informazione dei giocatori per un consumo responsabile e prevede delle sanzioni amministrative pecuniarie in caso di violazione.

Un intervento strutturato in materia è stato realizzato con il decreto cd “Balduzzi” del 2012 (decreto legge n. 158 del 2012, convertito nella legge n. 189 del 2012) che, tra le altre tematiche, affronta gli specifici aspetti della tutela dei minori nell'ambito del gioco prevedendo: a) il divieto di messaggi pubblicitari di giochi con vincite in denaro su giornali, riviste, pubblicazioni, durante trasmissioni televisive e radiofoniche, rappresentazioni cinematografiche e teatrali, nonché via internet, che incitano al gioco ovvero ne esaltano la sua pratica, ovvero che hanno al loro interno dei minori, o che non avvertono del rischio di dipendenza dalla pratica del gioco; b) il divieto (già contemplato dalla precedente normativa) di ingresso ai minori di anni 18 nelle aree destinate al gioco con vincite in denaro interne alle sale Bingo, nelle sale e/o aree in cui sono installati apparecchi VLT e nei punti vendita in cui si esercita – quale attività principale – quella di scommesse, con l'obbligo, per il titolare dell'esercizio, di identificare i minori di età mediante richiesta di esibizione di un documento di identità (art. 7, comma 8); c) il compito, a carico del Ministero dell'Istruzione, di segnalare l'importanza del gioco responsabile agli istituti primari e secondari ai fini dell'organizzazione di campagne

informative ed educative sul tema fornendo informazioni sui servizi disponibili per affrontare il problema della dipendenza dal gioco d'azzardo (art. 7, comma 5 bis).

Gli operatori di gioco legale, nell'ambito della tutela del gioco responsabile, mettono a disposizione dei consumatori materiali, per una corretta attività di informazione sui rischi correlati del gioco nelle sale e negli esercizi commerciali anche generalisti. I temi trattati vanno dalle buone pratiche di gioco alla lotta all'usura, dai test di autovalutazione alle brochure sui rischi correlati, dal decalogo del gioco responsabile ai numeri verdi nazionali messi a disposizione dall'ISS, da associazioni nazionali e locali, ed ASL. Si conferma inoltre che, per obbligo di legge ex Decreto Balduzzi, e anche in ossequio agli obblighi delle convenzioni di concessioni per la gestione dei giochi pubblici, viene effettuata una costante e corretta attività di informazione sulle regole del gioco e sulle probabilità di vincita nelle sale e negli esercizi commerciali anche generalisti sia attraverso i canali messi a disposizione dall'ADM, Agenzia Dogane e Monopoli, che attraverso i siti degli operatori di gioco che sugli stessi tagliandi di gioco, così come previsto dal Decreto Dignità.

Inoltre, al fine di ottenere risultati certi nella lotta al GAP, evitando l'effetto espulsivo del gioco legale, e di consentire ai giocatori sociali di esercitare una libertà di scelta sulle forme di intrattenimento, si potrebbero implementare:

- a) Inserimento di operatori ASL all'interno dei punti gioco specializzati per la rilevazione della propensione al Gap e azioni conseguenti;
- b) Registro nazionale di autoesclusione dal gioco.
- c) Affiancamento nella formazione delle Forze dell'ordine e dei soggetti preposti al controllo ed alla verifica dei luoghi di gioco legali, anche con l'ausilio dei funzionari dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli nell'esposizione degli argomenti trattati così rafforzando la valenza dell'iniziativa, sia in considerazione del ruolo di regolatore e controllore del gioco che svolge l'Agenzia stessa, sia per l'esperienza e la professionalità dei propri funzionari.

2. Collocazione degli apparecchi da gioco

L'articolo 2 del Disegno di legge sostituisce l'art 5 comma 1, modificando la distanza minima dai luoghi sensibili da 300 a 200 metri nel percorso pedonale più breve, e riducendo l'elenco dei luoghi sensibili e confermando : i) istituti scolastici secondari, università e biblioteche pubbliche ii) strutture sanitarie e ospedaliere, accoglienza, assistenza e recupero di soggetti affetti da qualsiasi forma di dipendenza o in particolari condizioni di disagio sociale o che comunque fanno parte di categorie protette; iii) luoghi di culto.

A tal proposito si rappresenta che **le misure restrittive all'offerta di gioco legale favoriscono la riemersione del circuito illegale**. Molte Regioni e Comuni, con provvedimenti normativi autonomi fondati su competenze di salute pubblica, stanno progressivamente vietando la distribuzione del gioco pubblico nella totalità dei propri territori, determinando la marginalizzazione progressiva, se non l'effetto espulsivo, dell'offerta legale. Tali misure (distanziometri, luoghi sensibili e restrizioni orarie) non sono armonizzate tra di loro né con la normativa nazionale, e non sono riconosciute come efficaci per la prevenzione dalle più recenti ricerche epidemiologiche pubbliche (Istituto Superiore di Sanità, CNR) e indipendenti (SOPSI Società Italiana di Psicopatologie) e determinano il venir meno del relativo gettito erariale, di numerosi posti di lavoro ed automaticamente la recrudescenza del gioco illegale. Di seguito anche quanto dichiarato dalla dott.ssa Adele Minutillo, ricercatrice dell'Istituto Superiore di Sanità, intervenendo alla Tavola Rotonda sulle nuove addictions che si è tenuta nel 2018 presso l'Università di Salerno *“Dal punto di vista sanitario non possiamo sapere se il distanziometro funziona davvero, abbiamo modelli statunitensi e australiani ma distanti culturalmente da noi. L'ISS sta elaborando una ricerca da cui potremmo a breve avere dei dati in questo senso. Al momento parliamo con persone che soffrono per il Gap, e quello che ci dicono è che cercano i luoghi di gioco più lontano possibile dalla loro casa. Il senso di colpa e la vergogna gli fa preferire luoghi di gioco*

lontani. Se questo fosse vero e confermato da ricerche confermerebbe quanto detto prima.”

Emerge, inoltre, dallo Studio di SOPSI, Società Italiana di Psicopatologia, “Il disturbo da gioco d’azzardo - Implicazioni cliniche, preventive e organizzative”*, presentato in occasione del Simposio del 21 febbraio 2020, che “*Il divieto praticamente assoluto di gioco in zone urbane paradossalmente tende a favorire il soggetto affetto da GAP, determinandone pertanto la concentrazione delle sale in luoghi periferici, isolati dallo sguardo altrui e dallo stigma derivante. Inoltre, le periferie stesse potrebbero finire per essere penalizzate da un’elevata densità di offerta, con una probabile influenza negativa sui giocatori sociali normalmente residenti nelle zone stesse. Anche in merito alle limitazioni orarie di offerta di gioco permangono notevoli dubbi, sostanziati da uno studio recente che mostra come l’interruzione del gioco, non accompagnata da uno specifico intervento da attuare durante il periodo di break, non rappresenti uno strumento efficace nel trattare questo comportamento (Blaszczynski et al., 2016)”*.

Ancora, secondo i dati elaborati dalla CGIA Mestre in un focus sul ‘Caso Piemonte’* presentato a Bologna lo scorso 15 gennaio 2020, nel triennio 2016-2018, si è assistito in Piemonte ad una preponderante riemersione del gioco illegale su tutto il territorio regionale: i dati relativi ai controlli della GDF sul gioco evidenziano un aumento esponenziale dell’imposta evasa nel periodo successivo all’entrata in vigore della Legge Piemontese n. 9/2016. ***Sembrano avverarsi le preoccupazioni espresse dalla Corte dei Conti nella Relazione sul Rendiconto generale dello Stato 2018: la riduzione del numero degli apparecchi da intrattenimento stabilita dalle norme nazionali, unita all’inasprimento delle limitazioni di distanze da luoghi sensibili e degli orari di gioco da parte di norme regionali e locali, ha determinato una contrazione del mercato e un probabile incremento dei fenomeni illegali.*** In particolare, dall’elaborazione dell’Ufficio Studi CGIA sui dati della Guardia di Finanza risulta che le imposte evase recuperate, relative al settore del gioco, sono aumentate del 864% dal 2016 al 2018, passando da 476.838 euro a 4.596.919 euro. È stato altresì stimato un dato della raccolta giocata in «nero» corrispondente all’ammontare del tributo evaso: si passerebbe da 4 milioni del 2016 a oltre 36 del 2018.

Rispetto alla Regione Lazio, la ricerca Eurispes del 2019 ha confermato che: “gli strumenti cardine delle legislazioni regionali (distanziometro e compressione degli orari di offerta del gioco pubblico) laddove applicati, non modificano sostanzialmente i complessivi volumi di gioco, in quanto ***danno vita ad una trasmigrazione tra le diverse tipologie dell’offerta, a vantaggio soprattutto dell’online***; – il distanziometro sconta una sostanziale inapplicabilità, in quanto rispetto alla distribuzione territoriale ad oggi in essere, esso comporta (o comporterebbe) la quasi totale espulsione dell’offerta legale, con percentuali residue di insediabilità comprese tra il 5% e lo 0,7%, come attestato da mappature e studi tecnici che l’Istituto ha realizzato – la compressione dell’offerta pubblica di gioco sfocia in una intensificazione dell’intervento della delinquenza comune e della criminalità organizzata a conferma che l’area del gioco si presta con grande facilità a scorribande dell’illegalità”.

Le reti distributive dei giochi pubblici operano, un puntuale **controllo antiriciclaggio** con regole dedicate in attuazione del D. Lgs 231\2007, che ha prodotto nel 2020 oltre il 5% delle segnalazioni di operazioni sospette sul totale nazionale dell’economia italiana. Il sistema di controllo nel comparto delle scommesse consente inoltre il contrasto al c.d. match fixing, ovvero la manipolazione dei risultati degli eventi sportivi da parte dei partecipanti, che – nelle scommesse regolamentate, registrate istantaneamente sui sistemi centrali dell’Agenzia Dogane e Monopoli – emerge in tempo reale tramite il monitoraggio dei flussi di scommesse.

E’ quindi prioritario elevare sia il controllo delle istituzioni preposte (tramite il “Comitato per la prevenzione e la repressione del gioco illegale, la sicurezza del gioco e la tutela dei minori” – CoPREGI, previsto dalla legge n.102 del 3 agosto 2009) sia gli strumenti, giuridici e tecnologici, nella disponibilità dei concessionari delle reti di controllo dei giochi pubblici per aumentare l’attività di informazione e prevenzione a supporto delle Autorità stesse.

In conclusione, alla luce di quanto sopra rappresentato, ACADI ritiene che le limitazioni relative alle distanze da luoghi sensibili possano essere ampiamente superate dai presidi di legalità che gli operatori

di gioco garantiscono sull'intero territorio nazionale, attraverso controllo nelle sale, l'innalzamento qualitativo degli operatori di gioco con la formazione, e la corretta informazione dei consumatori.

Peraltro sarebbe opportuno fare una preventiva verifica urbanistica che accerti che la percentuale di interdizione effettiva del territorio determinata dal diverso sistema a parametri ridotti proposto sia una percentuale non assoluta, e dunque sostenibile sotto tutti i punti di vista, a differenza di quella, prossima al 100 per cento, determinata dai parametri del distanziometro attuale afflitto da effetto espulsivo.

3 Tutela degli investimenti.

Gli articoli 2 e 7 del Disegno di legge fanno salve le licenze ex artt. 86 e 88 TULPS concesse fino al momento della eventuale data di entrata in vigore di quest'articolo con la conseguente possibilità di mantenere i relativi apparecchi, nel numero presente in quel momento.

Peraltro, per avvalorare l'efficacia concreta dell'obiettivo dell'emendamento, occorrerebbe operare un'attenta verifica preventiva rispetto al fatto che formulazione del dettato legislativo sia tale da assicurare effettivamente la prosecuzione delle attività preesistenti anche per eventuali nuove richieste amministrative, comunali, provinciali, di pubblica sicurezza sopraggiunte per eventuali scadenze, proroghe, rinnovi, assegnazioni o comunque vicende di vecchie o nuove concessioni di gioco di riferimento che legittimano l'apertura dei punti sul territorio

Inoltre l'articolo 7 consentirebbe il ripristino degli apparecchi rimossi a seguito dell'entrata in vigore della legge n. 5/2015 alla data del 22 agosto 2020 garantendo una equilibrata distribuzione sulla provincia anche nell'ottica di lotta agli apparecchi da gioco illegali come i "Totem".

4 Equiparazione in materia di IRAP ad altre attività produttive.

Infine con l'eventuale l'abrogazione del comma 2 dell'art. 12 della Legge provinciale 27 dicembre 2012, n. 25, (Disposizioni in materia di agevolazioni IRAP, il quale prevede che in materia di IRAP) decadrebbe il divieto di applicazione delle agevolazioni previste dalle leggi provinciali n. 27 del 2010 e n. 25 del 2012 e da altre disposizioni provinciali, agli esercizi ove sono collocati apparecchi da gioco di cui all'articolo 110, comma 6, del regio decreto 18 giugno 1931, n. 773 (Approvazione del testo unico della legge di pubblica sicurezza). Inoltre il medesimo articolo prevede che ai suddetti esercizi si applicano, ai sensi dell'articolo 73 dello Statuto speciale, le aliquote IRAP determinate nella misura massima prevista dalla normativa statale.

Si allegano:

- 1) SOPSI – Il disturbo da gioco d'azzardo - Implicazioni cliniche, preventive e organizzative
- 2) CGIA Mestre – Caso Piemonte
- 3) Eurispes - Gioco Pubblico e dipendenze nel Lazio
- 4) Stralcio perizia urbanistica dell'attuale schema distanze con evidenza effetto espulsivo

Cordiali saluti



ACADI