

TAVOLO TECNICO GIOCHI PUBBLICI

In data 7 settembre 2017 fu approvata l'Intesa, ai sensi dell'articolo 1, comma 936, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (legge di stabilità 2016), tra Governo, Regioni ed Enti locali concernente le caratteristiche dei punti di raccolta del gioco pubblico.

L'Intesa ha proposto una serie di misure il cui fine è quello di realizzare una forte riduzione dell'offerta attraverso una sensibile contrazione dei punti vendita e un innalzamento dei loro standard qualitativi in un'ottica di contrasto al gioco d'azzardo patologico.

L'Intesa si proponeva di:

- 1) Ridurre l'offerta di gioco, sia dei volumi che dei punti vendita, attraverso:
 - Riduzione delle AWP che in attuazione dell'art. 6-bis del D.L. 50/2017 convertito dalla L. 96/2017, passarono dalle oltre 400.000 unità ad un numero massimo di 265.000.
 - sostituzione per rottamazione delle AWP rimanenti (265.000 circa) con le AWPR, previsione ancora non attuata e attualmente prevista anche nella legge delega n. 111/2023.
 - dimezzamento, in tre anni, a partire dall'intesa, dei punti di vendita del gioco pubblico,
 - Riduzione dei punti vendita (in quel momento pari a 98.600):
 - un numero massimo di 18.000 sale, comprensive di quelle attualmente installate e punti gioco certificati, così articolati:
 - 10.000 agenzie o negozi aventi come attività prevalente la vendita di prodotti di gioco pubblici (come previsto dalla legge di stabilità 2016),
 - 5.000 corner, (punti vendita aventi come attività accessoria la commercializzazione di prodotti di gioco pubblici),
 - 3.000 sale VLT e Bingo
 - un numero massimo di circa 30/35.000 esercizi che saranno in grado di ottenere la certificazione per la vendita di gioco pubblico.

I circa 55.000 punti gioco avrebbero dovuto essere certificati.

- 2) definire un sistema di regole relative alla distribuzione territoriale e temporale dei punti gioco attraverso:
 - Adozione da parte delle Regioni e degli Enti locali, nei rispettivi piani urbanistici e nei regolamenti comunali, di criteri che, tenendo anche conto della ubicazione degli investimenti esistenti, relativi agli attuali punti di vendita con attività di gioco prevalente, consentano una equilibrata distribuzione nel territorio allo scopo di evitare il formarsi di ampie aree nelle quali l'offerta di gioco pubblico sia o totalmente assente o eccessivamente concentrata.
 - Riconoscimento agli Enti locali della facoltà di stabilire per le tipologie di gioco delle fasce orarie fino a 6 ore complessive di interruzione quotidiana di gioco.

La distribuzione oraria delle fasce di interruzione del gioco nell'arco della giornata va definita, d'intesa con l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, in una prospettiva il più omogenea possibile nel territorio nazionale e regionale.

3) innalzare il livello qualitativo dei punti gioco e dell'offerta attraverso nuove regole di concessione certificata delle licenze di vendita del gioco.

La certificazione del punto gioco risponde a criteri (da condividere in sede di Conferenza con gli Enti locali), del tipo:

- accesso selettivo, completa identificazione dell'avventore, mediante il controllo con documento d'identità, della carta nazionale dei servizi nonché: introduzione della carta dell' esercente;
- eliminazione di immagini eccessive che inducano al gioco;
- standard di arredo interno e luci (**n.d.r.: a tal proposito occorre evidenziare che gli esercizi fanno parte delle reti dei concessionari che li contraddistinguono visivamente; al massimo possono regolamentarsi limiti**) segnaletica esterna che attesta la certificazione pubblica (modello "T" di tabacchi);
- rispetto di vincoli architettonici (**n.d.r.: molto indefinito**)
- formazione specifica per gli addetti anche con approccio di contrasto al gioco d'azzardo patologico;
- rispetto di limiti minimi sui volumi di spazio dedicati al gioco e sui numeri minimi e massimi di apparecchi adibiti al gioco (**n.d.r.: già presente**);
- trasparenza delle comunicazioni in materia di gioco;
- tracciabilità completa delle giocate e delle vincite, degli apparati di videosorveglianza interna simili a quelli in dotazione ai tradizionali casinò (**n.d.r.: occorre porre particolare attenzione: le giocate e le vincite sotto gli importi determinati sono coperte dall'anonimato e prevedere la completa tracciabilità o riferibilità al giocatore necessiterebbe interventi tecnici invasivi e determinerebbe un crollo della raccolta a tutto beneficio del gioco illegale**)
- collegamento diretto con presidi di polizia e/o con l'Agenzia delle dogane e dei monopoli (**n.d.r.: assolutamente irrealizzabile**).

4) innalzare il sistema dei controlli. A tal fine:

- inasprire i controlli contro il gioco illegale, attribuendo competenze specifiche anche agli organi di polizia locale, prevedendo un apposito potere sanzionatorio e l'attribuzione dei relativi proventi ai comuni;
- agevolare i controlli amministrativi e di polizia sui vari punti di gioco
- attribuire la necessaria rilevanza a significativi indicatori di rischio, quali a titolo di esempio l'«indice di presenza mafiosa», l'«indice di organizzazione criminale» (IOC) e altri indici pertinenti quali quelli utilizzati dall'ISTAT nel rapporto BES 2014, sul presupposto che le varie aree del Paese sono sottoposte a differenti profili di rischio di condizionamento e di infiltrazione mafiosa, oltre che della maggiore o minore propensione al gioco compulsivo, alla dipendenza da gioco patologico e a differenti situazioni di tensione o degrado sociale.
- offrire l'opportunità agli enti locali di far fronte adeguatamente e con prontezza - d'intesa con l'Agenzia Delle Dogane e dei Monopoli ed i preposti Organi di Magistratura, Polizia e Guardia di Finanza - a situazioni emergenziali di pericolosità sociale del diffondersi di illegalità e disagio connessi al gioco, anche in

deroga alle disposizioni previste dall'intesa **(n.d.r.: affermazione assolutamente priva di contenuto)**

- predisporre conseguentemente un sistema strutturato di vigilanza e di controllo dei giochi che colleghi il rispetto delle normative antimafia e antiriciclaggio con le ispezioni amministrative, le verifiche tributarie e il monitoraggio continuo e capillare delle tecnologie elettroniche e informatiche **(n.d.r.: già esistente);**
- introdurre un nuovo modello di governance della vigilanza nel settore dei giochi e delle scommesse improntato a efficacia ed efficienza **(n.d.r. il modello di Governance sul gioco è assolutamente efficiente ed efficace e tra i migliori, se non il migliore, a livello quantomeno europeo).** basato anche sulla centralizzazione di qualunque dato o informazione giudiziaria **(n.d.r.: non in linea con le prerogative dei vari attori istituzionali)** riguardanti il gioco d'azzardo.

5) accentuare l'azione preventiva e di contrasto al gioco d'azzardo patologico.

A tal fine:

- adottare quanto riportato nel documento conclusivo dell'Osservatorio istituito ai sensi del D.L. n. 158 del 2012.
- impegnare il Governo all'apertura di un confronto a livello europeo per favorire una legislazione comunitaria omogenea sulla pubblicità.
- stabilire che le nuove AWPR, prevedano esclusivamente la giocata attraverso la Tessera Sanitaria.
- mantenere le caratteristiche attuali di bassa giocata e bassa vincita escludendo, pertanto, la possibilità di utilizzare banconote o qualsiasi altra forma di moneta elettronica.
- Eliminare per le VLT la possibilità di inserire banconote di valore superiore a 100 (cento) euro.
- Prevedere nuovi interventi tecnologici a salvaguardia del giocatore e di prevenzione e contrasto agli effetti del gioco d'azzardo patologico, quali ad esempio:
 1. Strumenti di autolimitazione in termini di tempo e di spesa;
 2. Messaggi automatici durante il gioco che evidenziano la durata dello stesso;
 3. Abbassamento degli importi minimi delle- giocate;
 4. Introduzione di altri strumenti tecnologici che, nel rispetto della normativa sulla privacy, consentano un maggior controllo sul grado di partecipazione al gioco dei singoli giocatori più esposti al rischio del gioco d'azzardo patologico.

Le disposizioni specifiche in materia, previste in ogni Regione o Provincia autonoma, se prevedono una tutela maggiore, continueranno comunque ad esplicare la loro efficacia. Inoltre, le Regioni e le Province autonome, ai fini del contrasto delle patologie afferenti alla dipendenza da gioco d'azzardo, potranno prevedere forme maggiori di tutela per la popolazione (n.d.r.: tale previsione di fatto rendeva inutili tutte le previsioni della Conferenza unificata).

6) completare l'intervento normativo e di modernizzazione del settore dei giochi.

A tal fine, oltre ad applicare tutte le decisioni di cui sopra:

- Predisporre le normative necessarie per il passaggio al sistema del "margine", ad un livello massimo da definire per il calcolo delle entrate pubbliche;

- realizzare, in collaborazione con il Ministero dell'Interno e gli Enti Locali interessati, una revisione dell'attuale disciplina dei Casinò, finalizzata al risanamento del settore e a una razionale distribuzione nel territorio nazionale, anche allo scopo di aiutare la scelta di ridurre la frammentazione della attuale diffusione territoriale del gioco.
- Completare con il Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali le modalità di rilancio del settore ippico e della Lega ippica.

7) assicurare un costante monitoraggio dell'applicazione della riforma, anche attraverso una banca dati sull'andamento del volume di gioco e sulla sua distribuzione nel territorio, alla quale possono accedere i Comuni.

Il monitoraggio è affidato all'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli che si avvarrà del partner tecnologico Sogei.

L'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli fornirà, gratuitamente, alle Regioni e ai Comuni che ne facciano richiesta i dati aggiornati sulla presenza degli apparecchi per il gioco d'azzardo lecito, sui punti gioco e sulla spesa per il gioco.

PROPOSTE ADM PER NUOVA CONFERENZA UNIFICATA

A distanza di quasi 7 anni dall'approvazione in Conferenza Unificata dell'Accordo del 7 settembre 2017, il settore del gioco pubblico ha subito notevoli mutamenti, sia nella distribuzione del gioco fra il canale fisico e il canale on line (la cui raccolta, adesso, è nettamente a favore del gioco on line), sia per l'avvenuta adozione di alcune delle misure previste nell'Intesa, ad opera di successivi interventi normativi - riduzione degli apparecchi AWP da oltre 400.000, all'attuale numero massimo di 265.000 unità, ai sensi dell'articolo 6-bis del DL 50/2017, introduzione della tessera sanitaria per l'utilizzo degli apparecchi VLT e AWPR, ad opera del Decreto Dignità, passaggio dagli apparecchi AWP ad apparecchi che consentono il gioco solo da ambiente remoto, facenti parte di sistemi di gioco non alterabili, così come previsto dall'articolo 15, comma 2 punto 5, della legge 111/2023 riduzione, al momento dell'indizione della nuova gara, di tale nuova tipologia di apparecchi ex AWP (200.000) degli apparecchi VLT (50.000), degli esercizi generalisti in cui ubicare le nuove AWP (35.000), del numero di sale VLT (2.500), previsti dall'articolo 1, comma 727 della legge n. 160/2019.

Attualmente, inoltre, vi sono 183 Sale bingo, circa 3200 negozi di gioco, circa 2250 punti di raccolta e circa 3950 corner per la raccolta di scommesse, molti dei quali coincidono con esercizi in cui sono anche ubicati apparecchi AWP o VLT, oppure, in particolare per quanto riguarda i corner, sono ubicati in rivendite di tabacchi che sono anche ricevitorie del lotto. Gli esercizi in cui sono presenti AWP sono passati da oltre 76.000 a circa 43.000 e le sale VLT sono circa 5.100, molti dei quali sovrapposti tra loro o con i punti di offerta di altri giochi, come già accennato.

Il primo punto dell'Intesa può dirsi, pertanto, sostanzialmente attuato ma, a parere di questa Direzione è ancora possibile un'ulteriore riduzione, in particolare per quanto riguarda i cd corner, ovvero punti di raccolta scommesse in cui tale attività non costituisce attività prevalente.

In nome di una chiara individuazione dei punti di gioco pubblico, di una loro immediata riconoscibilità e della professionalizzazione e formazione del personale che gestisce i punti di raccolta del gioco, si ritiene che il numero totale dei corner ben potrebbe essere ulteriormente ridotto prevedendo la limitazione della tipologia degli esercizi commerciali, dotati di spazi appositi, in cui sarà possibile l'ubicazione degli stessi.

Sulla scorta di quanto già previsto nell'Intesa del 2017 e ribadito nella recente legge delega n. 111/2023 sarà necessario identificare analiticamente i numeri degli esercizi ubicabili nei diversi territori regionali, distribuendoli in ragione di diversi fattori, interagenti fra loro:

1. Popolazione maggiorenne residente sul territorio regionale;
2. Densità della popolazione;
3. Vocazione turistica della località,
4. Numero minimo e massimo di punti di gioco in funzione della popolazione residente dei singoli centri abitati;
5. Superficie dell'area del territorio regionale;
6. Decisione volontaria della Regione o ente locale di poter accogliere un numero superiore di punti di raccolta gioco rispetto a quelli calcolati sulla base dei precedenti parametri;

Una volta stabiliti i numeri degli esercizi, occorre disciplinare in modo il più possibile uniforme i parametri da applicare in termini di distanza dai luoghi sensibili, In tali parametri assume una particolare importanza **l'individuazione dei punti sensibili** rispetto ai quali i punti di gioco devono rispettare una determinata distanza.

Si ritiene ingiustificato l'allargamento senza reali motivazioni delle tipologie di luoghi sensibili, tanto da inglobare anche luoghi come, ad esempio, le fermate dell'autobus, i compro oro, i cimiteri, i bancomat. Tali scelte hanno creato l'effetto di indebolire la *ratio* del divieto in quanto non rinvenibile alcun denominatore comune fra i diversi luoghi scelti come sensibili.

Si ritiene, pertanto, indispensabile ritornare alla scelta primigenia, legando l'individuazione della tipologia di luogo sensibile alla presenza di soggetti potenzialmente vulnerabili e a rischio non alla mera presenza di attività (a volte anche private) che possano in teoria aumentare la spesa del giocatore.

Tale individuazione proprio perché legata ad una logica oggettiva non può non essere uguale su tutto il territorio nazionale.

Per tali motivi, si ritiene che possano essere individuati come luoghi sensibili

- le scuole secondarie inferiori e superiori (con esclusione delle scuole primarie, materne e i nidi d'infanzia, e le università) in quanto frequentate da soggetti minorenni e con una certa autonomia di azione;
- per i principali luoghi di culto cattolici (parrocchie) o delle religioni riconosciute non può parlarsi, a parere dell'Agenzia, salvo diverse evidenze scientifiche, di "sensibilità" per gli aspetti relativi alla salute; al massimo possono rilevarsi altre tipologie di motivazioni quali ad esempio il decoro urbano; quindi, si potrebbe ipotizzare il mantenimento delle distanze purché inferiori a quelle stabilite per le scuole.

- Le strutture sanitarie che ospitano centri di recupero per le dipendenze;

Altre strutture (caserme, centri anziani, bancomat, compro oro, cimiteri, palestre e altre strutture frequentate da cittadini maggiorenni e/o strutture facilmente collocabili sul territorio) andrebbero eliminate dal novero.

Si propone, quindi, una distanza, uniforme per tutto il territorio nazionale, pari a 250 metri dal luogo sensibile, misurato come distanza pedonale (come già ritenuto congruo dalla giurisprudenza amministrativa, cfr. TAR Toscana n. 1015/2015) secondo le regole del codice della strada, abbinato ad un altro parametro cd. “di densità” che eviti la presenza di troppi punti di gioco nella stessa zona, di 200 metri fra un punto di gioco ed un altro (come avviene attualmente per la distanza fra rivendite di tabacchi).

Tale secondo parametro, naturalmente, sarebbe applicabile in caso di apertura di nuovo punto gioco, non potendosi applicare a punti di gioco già operanti.

Tale distanza potrebbe trovare un temperamento nelle località a vocazione turistica o in alcune zone delle città specificamente individuate nei PUG delle diverse città.

Si potrebbe inoltre ipotizzare un criterio di duplice indicazione delle distanze laddove l’esercizio di gioco abbia o meno un controllo sugli accessi per la verifica della maggiore età.

Sul punto, si può fare riferimento alle pronunce che hanno considerato legittimi i limiti alla collocazione nel territorio delle sale da gioco e degli apparecchi per gioco lecito, in ragione della finalità di dette limitazioni a tutelare soggetti “ritenuti maggiormente vulnerabili, o per la giovane età o perché bisognosi di cure di tipo sanitario o socio assistenziale” (in questo senso C.d.S., sez. IV, 26 ottobre 2023, n. 9271 e C.d.S., sez. VI, 11 marzo 2019, n. 1618).

Tale ratio risulta, peraltro, condivisa dalla giurisprudenza costituzionale, che ha messo in rilievo come si tratti di norme che mirano alla tutela di soggetti ritenuti più fragili, prevenendo le conseguenze sociali del fenomeno del gioco compulsivo (Corte Cost., sentenze 10 novembre 2011 n. 300 e 11 maggio 2017 n. 108).

A tale proposito, si può altresì richiamare un passaggio della citata sentenza del Consiglio di Stato, sez. VI, 11 marzo 2019, n. 1618 che, significativamente, già nel 2019, definiva come consolidato l’orientamento in questione: *“A ciò si aggiunge l’orientamento, ormai consolidato, della giurisprudenza amministrativa che, in recepimento delle citate pronunce della Corte costituzionale (cui adde, sotto ulteriori profili, Corte cost. n. 220/2014, quale richiamata da Cons. Stato, Sez. IV, 10 luglio 2018, n. 4201), ha ripetutamente affermato la legittimità delle discipline, regionali e delle Province autonome, che pongono limiti alla collocazione nel territorio delle sale da gioco e di attrazione e delle apparecchiature per giochi leciti, dichiaratamente finalizzate a tutelare soggetti ritenuti maggiormente vulnerabili, o per la giovane età o perché bisognosi di cure di tipo sanitario o socio assistenziale (v., ex plurimis, oltre alla sentenza da ultimo citata, Cons. Stato, Sez. IV, 27 novembre 2018; Cons. Stato, Sez. V, 6 settembre 2018, n. 5237), affermandone, altresì, la compatibilità con il diritto eurounitario”*.

Altro punto fermo dell'Intesa del settembre 2017 che deve trovare uniforme interpretazione ed applicazione su tutto il territorio nazionale è l'orario di apertura e funzionamento dei punti di gioco.

L'Intesa prevedeva che i Comuni potevano determinare, per le diverse tipologie di gioco, delle fasce orarie fino a 6 ore complessive di interruzione quotidiana di gioco. Tale possibilità è stata totalmente stravolta tanto da arrivare, in alcuni casi a prevedere la possibilità di giocare solo in ore notturne, ovvero l'interruzione del gioco per 8/10 ore diurne.

Si ritiene che l'individuazione di un unico orario di funzionamento su tutto il territorio nazionale non dia solo certezza, trasparenza e concreta possibilità di esercitare l'attività di gioco ma aumenti anche la possibilità di controllare realmente il rispetto del divieto grazie agli strumenti di monitoraggio dell'offerta da parte dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli ma addirittura di gestione centralizzata dell'accensione e spegnimento degli apparecchi o di raccolta delle scommesse.

Tale fascia, seguendo la logica di evitare il rischio per i soggetti vulnerabili (minori), potrebbe comprendere le ore prossime all'entrata e uscita dalle scuole (dalle 7.30 alle 9.00 e dalle 12 alle 15).

Anche il punto 3 dell'Intesa può trovare facile e pronta attuazione, anche alla luce delle indicazioni contenute nella legge delega n. 111/2023.

Ogni concessionario dovrà investire nella formazione del proprio personale che lavora nei punti di gioco a contatto con il pubblico. I punti gioco dovranno essere certificati secondo determinati standard tecnici, qualitativi e professionali individuati con provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, che garantiscano i più alti livelli di sicurezza per la tutela della salute, dell'ordine pubblico e della pubblica fede dei giocatori e per prevenire il rischio di accesso al gioco da parte dei minori di età.

Ogni locale in cui si raccoglie gioco dovrà essere facilmente individuabile dall'esterno con l'esposizione di una insegna specifica rilasciata dall'Agenzia e il collegamento con presidi di polizia o di intervento medico per i casi di necessità.

CONTROLLI

Anche tutti gli strumenti previsti al punto 5 dell'Intesa sono stati in parte già attuati (le nuove AWPR prevedono esclusivamente la giocata attraverso la Tessera Sanitaria e sono state mantenute le caratteristiche attuali di bassa giocata e bassa vincita escludendo, pertanto, la possibilità di utilizzare banconote o qualsiasi altra forma di moneta elettronica).

Le altre misure sono state richiamate nella legge delega e troveranno pronta attuazione nel disegno di decreto delegato.