

ASSEMBLEA PUBBLICA

SISTEMA GIOCO ITALIA

GIOCO LEGALE:

UNA RIFORMA CONDIVISA NELL'INTERESSE DEL PAESE

Prof. Marco Spallone
CASMEF – LUISS GUIDO CARLI

Roma, 18 giugno 2019
Sala Pininfarina
Confindustria

INTRODUZIONE: IL “GIOCO LEGALE”

La sostenibilità economica di medio e lungo periodo del comparto dei giochi dipende crucialmente dalla difesa del “gioco legale”.

È, infatti, il rapporto tra Stato concedente, concessionari e operatori della filiera ad assicurare il perseguimento di interessi condivisi, che si sostanziano nell’esigenza di garantire un regolare afflusso di entrate erariali e, allo stesso tempo, la tutela dei cittadini giocatori.

Non va dimenticato, infatti, che il ricorso al sistema del monopolio fiscale, pure tradizionalmente giustificato da contingenti esigenze di gettito, mira a perseguire finalità di carattere generale, quali, appunto, la tutela della pubblica fede, dell’ordine e della sicurezza pubblici, della salute pubblica, nonché il contrasto e la prevenzione dei fenomeni di riciclaggio dei proventi di attività criminali.

La necessità di difendere il “gioco legale” passa necessariamente per il coinvolgimento di tutti gli operatori della filiera e per una riorganizzazione sistemica del comparto dei giochi. Infatti, a valle dei recenti inasprimenti fiscali, gli ultimi provvedimenti restrittivi sulla pubblicità e la disomogeneità della normativa a livello locale, oltre a generare incertezza tra tutti gli operatori del gioco, rischiano di favorire il gioco illegale, che, per sua natura, non paga le tasse, non rispetta alcuna normativa e non necessita di comunicazione pubblicitaria.

A questo proposito, vale la pena ricordare che il gioco illegale in Italia può assumere forme diverse.

Sul canale di distribuzione terrestre, il gioco illegale colpisce principalmente il settore degli apparecchi, attraverso l’alterazione delle schede, la disconnessione dalla rete AAMS e, addirittura, l’introduzione di “totem”, che, in assenza di qualsiasi accordo di natura concessoria, non sono sottoposti ad alcun controllo circa la localizzazione, l’adeguatezza dei locali, gli orari di apertura e la tutela dei giocatori, per esempio di quelli minori. La conseguenza immediata di questi fenomeni è ovviamente la perdita di gettito, ma anche l’aumento degli introiti per la criminalità organizzata che gestisce gli apparecchi illegali e, in ultima analisi, l’incremento del rischio per la salute dei consumatori.

Per ciò che riguarda il gioco online, l’offerta illegale riguarda principalmente il settore scommesse e i *casinò games*. Gli interventi dello Stato per rendere il settore delle scommesse online più competitivo hanno spinto molti operatori illegali a richiedere la concessione per operare in Italia e anche il fenomeno dei CTD, che operavano sul territorio nazionale per conto di *bookmaker* esteri, è tornato sotto controllo. Tuttavia, la possibilità di gestire fuori dalla concessione palinsesti molto più ampi di quelli consentiti dalla normativa italiana e le condizioni fiscali sempre favorevoli spingono molti operatori a rimanere nell’illegalità.

Questo documento, oltre a fotografare la situazione corrente del mercato dei giochi in Italia, rileva i pericoli insiti nel ritardo accumulato per la realizzazione di una riforma organica.

LA TUTELA DEL GIOCO LEGALE: INTERESSE CONDIVISO

Il rapido aumento dei volumi di gioco legale sperimentato in Italia negli ultimi anni è dovuto principalmente a fattori legati all'offerta. In altre parole, l'ampliamento dell'offerta legale ha canalizzato una grande parte della domanda dei consumatori, prima rivolta al gioco illegale. In particolare, l'introduzione degli apparecchi da intrattenimento di nuova generazione e la possibilità di effettuare scommesse online, anche su eventi live, sono stati i fattori che hanno spinto verso l'alto il volume di giocate complessive e la conseguente spesa dei giocatori.

Tuttavia, dal 2011 in poi la spesa dei giocatori è rimasta pressoché costante, facendo registrare un valore medio di circa 18 miliardi di euro, che solo negli ultimi tre anni ha subito un lieve incremento dovuto al successo del comparto online, mentre resta stabile quello terrestre.

Lo sviluppo del comparto legale ha prodotto e produce effetti positivi per il sistema economico in termini di reddito, occupazione ed entrate erariali, anche se nel corso degli anni il comparto ha sperimentato profondi mutamenti: la domanda è diventata più dinamica e selettiva, orientandosi velocemente verso i mercati più attrattivi (anche quelli esteri) e di conseguenza l'offerta (da parte degli operatori nazionali) è stata notevolmente e continuamente ampliata.

Il risultato finale dello sforzo congiunto di istituzioni pubbliche e operatori privati è stato quello di rendere il comparto giochi un settore trainante per la nostra economia, che in piena legalità crea valore aggiunto, entrate erariali ed occupazione.

I recenti interventi governativi, restrittivi e non organici, hanno però evidenziato la necessità di regolare il settore con accuratezza per evitare incertezze sul futuro e minare la sostenibilità economica di medio e lungo periodo. Il riferimento ovvio è ai risultati insoddisfacenti della Conferenza Unificata, che si devono principalmente alla sua mancata attuazione, e al Decreto Dignità:

- la prima, nonostante abbia rappresentato un interessante tentativo di riforma sistemica, non è stata attuata e ha lasciato margini di autonomia troppo ampi alle autorità locali, generando grande incertezza negli investitori; tale incertezza sta mettendo a rischio gli investimenti programmati, proprio in un momento in cui tra gli operatori della filiera del

gioco è molto sentita l'esigenza di innovazione tecnologica sia per fare fronte alla concorrenza estera e a quella illegale sia per garantire una tutela adeguata ai giocatori, soprattutto a quelli più giovani e potenzialmente vulnerabili;

- la seconda, limitando drasticamente la pubblicità, rischia di rendere molto labile il confine tra gioco legale e gioco illegale, privando i giocatori di una importante fonte di informazione e favorendone la migrazione verso operatori di natura opaca.

Infatti, sullo sfondo di un comparto così rilevante per l'economia e le finanze del nostro Paese esiste da sempre il pericolo della rinascita del gioco d'azzardo illegale, che non è mai scomparso del tutto, ma che ha visto la sua quota di mercato ridursi drasticamente a fronte dell'ampliamento dell'offerta legale. Un approccio protezionistico potrebbe avere conseguenze gravi in questo senso, anche perché i dati più recenti sembrano confermare una relazione diretta tra regolamentazione restrittiva e attività illegali inerenti al gioco.

Nonostante i continui e importanti interventi di liberalizzazione dell'offerta posti in essere negli anni precedenti, alcune stime elaborate dalla Guardia di Finanza quantificavano il volume d'affari connesso al gioco illegale in circa 25 miliardi di Euro nel 2015, di cui circa 1,8 miliardi di Euro connessi al gioco online. Tali numeri hanno continuato a contrarsi nel biennio successivo, grazie alla stretta collaborazione tra regolatori e operatori della filiera, che ha portato alla soluzione dell'annosa questione dei CTD, ma sembrano essere di nuovo in aumento negli ultimi 18 mesi.

Nella sola operazione di contrasto al gioco illegale coordinata dalla Dna lo scorso novembre, le Procure di Reggio Calabria, Catania e Bari, hanno sequestrato valori per circa 1 miliardo di euro, a testimonianza di una rete illegale rinvigorita dai nuovi provvedimenti di tipo amministrativo.

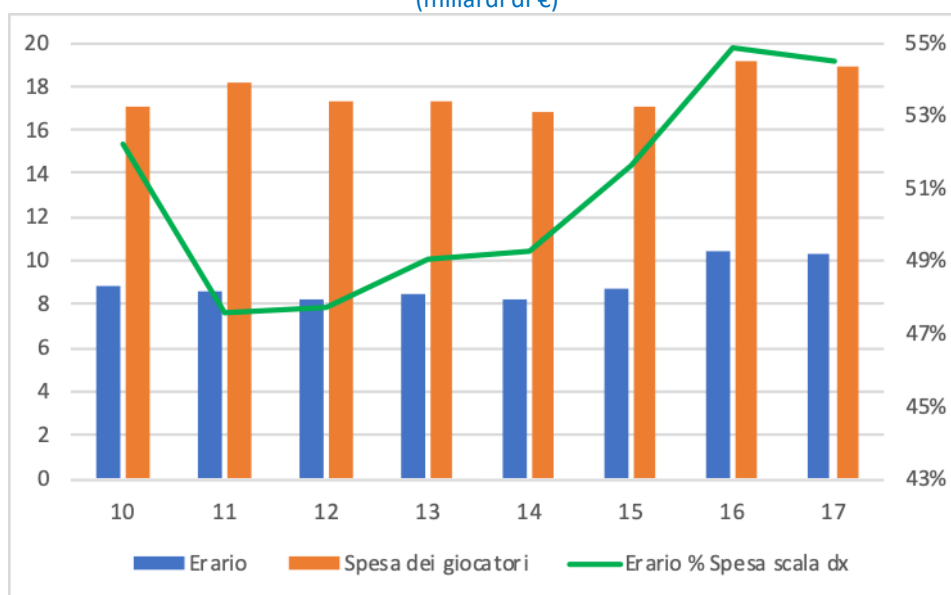
Particolarmente informativo appare il caso della Regione Piemonte, una delle prime a legiferare in modo restrittivo sul settore dei giochi attraverso limitazioni drastiche all'offerta su rete fisica.

Secondo i dati forniti dalla Guardia di Finanza, dopo l'entrata in vigore della legge regionale sono aumentati i sequestri degli apparecchi illegali. Nel 2016 erano stati solo 51, con tributi evasi per euro 476.838,00, nel 2017 sono aumentati in modo esponenziale fino a 2.443, con una somma evasa pari a euro 952.708,00. Nel 2018 i tributi evasi hanno raggiunto la somma record di euro 4.596.919,00. Nel 2019, il numero dei sequestri è stato di 251 nei primi tre mesi.

IL MERCATO DEI GIOCHI IN ITALIA: SOSTENIBILITÀ A RISCHIO

Nel Grafico 1 vengono riportate le entrate erariali, la spesa dei giocatori e la percentuale del prelievo erariale calcolate sulla spesa dei giocatori in base ai dati ufficiali ADM fra il 2010 e il 2017. I dati mostrano come, nonostante vi sia stato un costante inasprimento fiscale a partire dal 2011, che ha portato il prelievo fiscale medio dal 47,6% al 54,5%, le entrate erariali siano rimaste pressoché costanti fino al 2015, salvo poi aumentare di circa 1,5 miliardi di euro nel 2016 e 2017 a causa dell'aumento del prelievo unico erariale per il settore degli apparecchi da intrattenimento.

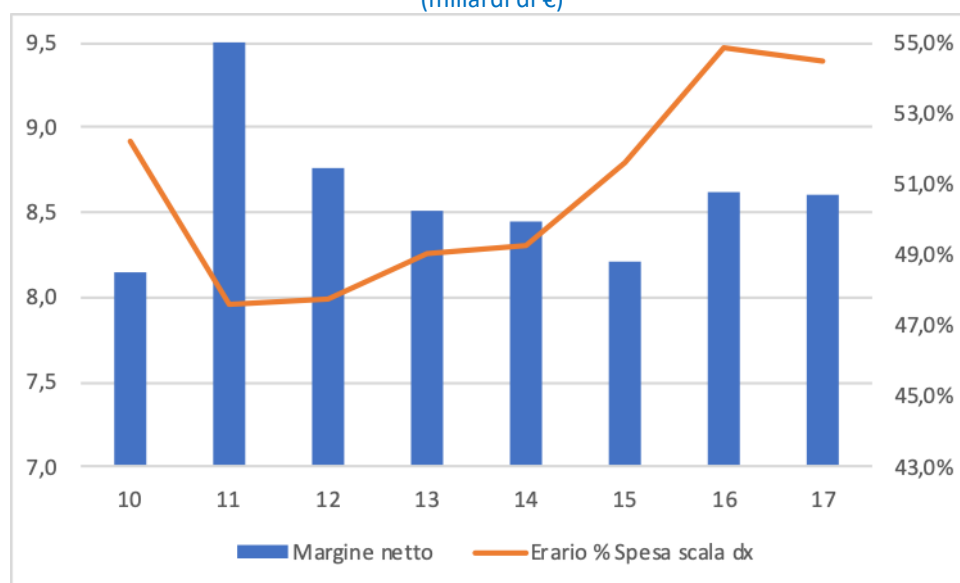
Grafico 1 - Mercato dei giochi:
Entrate erariali, Spesa dei giocatori e prelievo medio in % della Spesa 2010-17
(miliardi di €)



Fonte: Agenzia delle Dogane e dei Monopoli.

Di riflesso, il margine netto a disposizione della filiera, calcolato come differenza fra la spesa dei giocatori e il gettito erariale, ha subito negli ultimi anni un costante calo, salvo poi risalire nel 2016 e nel 2017 a causa della crescita registrata dalle nuove tipologie di gioco online sopra citate. Il giro d'affari per la filiera nel suo complesso è passato infatti da 9,5 miliardi di euro del 2011 a 8,2 miliardi di euro del 2015. Negli ultimi due anni di dati ufficiali a disposizione, e secondo le nostre stime per il 2018, tale margine si è assestato intorno alla cifra di 8,6 miliardi di euro (Grafico 2).

Grafico 2 - Mercato dei giochi:
Margine netto per la filiera e prelievo medio in % della Spesa 2010-17
(miliardi di €)



Fonte: Agenzia delle Dogane e dei Monopoli.

Stime prudenziali suggeriscono che nel Settore del Gioco Legale e Intrattenimento e nell'indotto ad esso strettamente collegato operano circa 6.000 imprese, che occupano 150.000 addetti, di cui 30.000 dipendenti. Il restante invece è costituito da lavoratori impiegati nell'indotto (manutenzioni apparati tecnologici sul territorio, supporti commerciali, etc.) e forza lavoro dedicata alla gestione delle attività di gioco nei punti vendita.

LA RIFORMA DEL COMPARTO GIOCHI: NECESSARIA E URGENTE

Il ruolo trainante del comparto giochi, che emerge chiaramente dai numeri appena esposti, non potrebbe avere alcuna prospettiva di lungo periodo se non all'interno dei confini della legalità. Date le rilevanti implicazioni sociologiche del gioco, la legalità rappresenta anche la condizione imprescindibile per garantire la tutela dei giocatori. In questo senso, gli interessi dello Stato e quelli degli operatori della filiera del gioco devono necessariamente coincidere.

Proprio in questa ottica, gli operatori svolgono da sempre anche un ruolo fondamentale nella lotta al gioco illegale: per esempio, tutti i sistemi di registrazione dei giocatori online prevedono la necessità di verificare l'identità degli utenti al fine di limitare il gioco minorile e di evitare che ad un

unico utilizzatore vengano associati più account. Gli operatori supportano, inoltre, il regolatore nello studio e nel monitoraggio del gioco illegale e delle procedure antiriciclaggio. Infine, tutti gli operatori della filiera si impegnano a costruire una cultura del gioco legale tramite l'adeguata formazione dei dipendenti e una forte comunicazione verso stakeholder interni ed esterni.

Guardando all'aspetto comunicativo, gli operatori della filiera, oltre ad essere obbligati ad esporre dei chiari segnali informativi riguardo la legalità del gioco, portano avanti campagne di sensibilizzazione tramite vari canali (social, media, pubblicità fisica) al fine di aiutare gli utenti ad orientarsi nel panorama dei giochi legali e illegali. Gli operatori del settore scommesse sono inoltre impegnati nel combattere il *match-fixing* e il riciclaggio di denaro, tramite sofisticati sistemi tecnologici e statistici in grado di monitorare in maniera continuativa e istantanea movimenti anomali nelle giocate.

Va ancora rilevato che i provvedimenti implementati a partire dal 2016 dallo Stato sono stati, almeno con riferimento alle linee guida principali, il risultato della condivisione tra Stato, concessionari e operatori della filiera. Sia la riduzione del 30% delle New Slot prevista dalla Legge di Stabilità del 2016 sia la proposta di riorganizzazione dell'offerta di gioco avanzata in Conferenza Unificata sono state accolte con favore dall'industria, in quanto intese come necessarie per mantenere elevata la qualità dell'offerta e tutelare la salute dei consumatori, soprattutto di quelli giovani e più vulnerabili.¹

D'altra parte, gli operatori italiani si sono sempre dimostrati molto attivi nella promozione del gioco responsabile e delle *best practices* stabilite a livello internazionale e hanno sempre cercato di collaborare con i regolatori al fine di minimizzare le esternalità negative del gioco. In particolare, hanno aderito e aderiscono agli standard fissati da *European Lotteries*, volti a limitare il gioco illegale, favorire il gioco responsabile, limitare il gioco problematico e minimizzare i danni sociali del settore.²

¹ I punti cardine della proposta sono: riduzione dell'offerta di gioco pubblico, sia in termini di volumi che di punti vendita, attraverso la riduzione delle AWP; sostituzione delle AWP rimanenti (circa 265.000) con le AWPR, che dovranno prenderne il posto entro il 31 dicembre 2019; dimezzamento, nell'arco di tre anni, del numero dei punti vendita di gioco pubblico, che attualmente sono circa 98.600. A regime, i punti vendita in cui potranno essere presenti le AWP saranno circa 10.000 negozi, 5.000 corner e 3.000 sale VLT e Bingo, cui si aggiunge un massimo di 30/35.000 esercizi in possesso dei requisiti necessari ad ottenere la certificazione per la vendita di gioco pubblico.

² Gli standard predisposti riguardano principalmente dodici punti cardine:

Oltre ad attenersi a questi standard, molti dei principali operatori italiani adottano *best practices* in maniera spontanea nel combattere il gioco problematico. Alcuni esempi riguardano:

- la creazione di un software ad hoc per monitorare i comportamenti dei giocatori e prevedere l'insorgere di casi di problematicità;
- la creazione e la sponsorizzazione di siti focalizzati esclusivamente sull'informazione per il gioco responsabile e sul supporto ai giocatori e al nucleo di sostegno di essi;

-
- Ricerca e sviluppo: gli operatori dovrebbero impegnarsi nel sostenere e finanziare le ricerche scientifiche volte allo studio del problem gambling, in collaborazione con Enti Pubblici, Università e centri di ricerca. Gli studi di rilevanza del fenomeno rimangono sotto la responsabilità degli enti pubblici, tuttavia gli operatori dovrebbero offrire il loro supporto nello sviluppo di questi studi.
 - Training delle risorse: i dipendenti degli operatori devono essere informati ed educati rispetto alle tematiche di gioco responsabile e devono essere in grado di poter riconoscere comportamenti tipici dei giocatori problematici. I corsi alle risorse vengono forniti sia online (e-learning) che con delle sessioni ad-hoc in aula con esperti di Gioco Responsabile.
 - Training degli agenti di vendita: gli agenti di vendita devono fornire informazioni e materiali necessari ad un corretto assessment del rischio per gli utenti. Inoltre devono attenersi a quelle che sono le disposizioni di legge e devono sostenere dei corsi al fine di essere educati al gioco responsabile.
 - Game design: l'impatto sociale dei prodotti andrebbe testato prima che questi vengano lanciati. Particolare attenzione va prestata alla tipologia del prodotto, alla location e alla gestione del gioco. Le opzioni di auto esclusione dovrebbero essere incorporate in tutti i prodotti sia online che offline.
 - Gioco online: la verifica dei dati degli utenti è obbligatoria e dovrebbe includere la verifica dell'indirizzo e dell'età legale per accedere al gioco. Inoltre tutte le piattaforme online devono includere dei sistemi per limitare le perdite e la quantità di tempo giocato (e.g. limiti settimanali, massimali di deposito etc.) e per permettere l'autoesclusione. Infine è necessario proporre nelle interfacce dei giochi dei reality check che indichino le somme scommesse nella sessione di gioco, la lunghezza della sessione e altre informazioni necessarie a mantenere il contatto dell'utente con la realtà. Le piattaforme online dovrebbero anche fornire la possibilità per gli utenti di procedere a dei test di autovalutazione della problematicità e dovrebbero disporre di tecnologie in grado di proteggere al meglio i dati degli utenti.
 - Marketing e pubblicità: la pubblicità non dovrebbe essere mirata ai gruppi a rischio (i.e. minori, classi povere, individui con dipendenze). I messaggi veicolati tramite pubblicità non devono incoraggiare il gioco minorile, il gioco compulsivo, promettere falsi guadagni e devono fornire tutte le informazioni riguardo ai rischi connessi al gioco.
 - Supporto nei trattamenti: gli operatori dovrebbero supportare le organizzazioni in carico di fornire supporto medico ai giocatori problematici.
 - Educazione dei giocatori: ai giocatori dovrebbero essere rese disponibili tutte le informazioni riguardo a regole del gioco, probabilità di vincita, struttura dei premi, restrizioni di età e informazioni sul gioco responsabile e sui rischi relativi al gioco
 - Engagement degli stakeholders: gli operatori devono periodicamente intrattenere relazioni con gli stakeholder al fine di avere visibilità su quelle che sono le preoccupazioni o le problematiche portate avanti da essi. Inoltre, dove possibile, devono educare e indirizzare tutti gli stakeholder ai principi del Gioco Responsabile
 - Reporting: gli operatori devono produrre periodicamente dei report riguardo le loro attività di CSR destinate alla promozione del gioco responsabile.
 - Electronic gaming machines ("EGM"): Dato l'elevato rischio per la salute apportato dalle macchine da gioco elettroniche, gli operatori dovrebbero procedere ad un accurato assessment delle caratteristiche dei macchinari elettronici. Inoltre devono essere ben visibili messaggi di prevenzione e indicatori di reality check riguardanti le somme giocate o il tempo speso giocando. Le EGM dovrebbero inoltre fornire la possibilità di autoesclusione e di impostazione di limiti alle puntate.

- la sottoposizione delle campagne pubblicitarie a diversi *screen pre-lancio* al fine di attestarne il potenziale impatto sociale e la conformità con linee guida del Gioco Responsabile;
- l'autodisciplina pubblicitaria degli operatori online che prevede anche l'astensione dalla produzione di campagne pubblicitarie con testimonial di grande notorietà e con contenuti che riguardino offerte commerciali su bonus di benvenuto e jackpot.

Inoltre, già nel 2012, gli operatori della Confindustria italiana del Gioco (SGI) hanno preso parte alla campagna "Mettiamoci in Gioco". Tra le proposte più interessanti della campagna si annoveravano:

- l'istituzione di un fondo per la prevenzione, la cura e la riabilitazione del gioco d'azzardo patologico;
- l'adozione di un codice di autoregolamentazione per quanto riguarda le pratiche pubblicitarie;
- limitazione della diffusione degli apparecchi di gioco;
- istituzione di un tempo massimo per partita e di un tempo minimo che intercorra tra due diverse partite;
- investimenti in attività di formazione e informazione di operatori e giocatori rispetto a tematiche di gioco responsabile;
- misure di tutela dei minorenni, tramite l'inasprimento dei controlli su età e identità degli utenti.

Con particolare attenzione sul regime pubblicitario, gli operatori italiani hanno aderito alle linee guida dello IAP (Istituto per l'Autodisciplina della Pubblicità), che prevedono, tra le altre cose, la sottoposizione delle campagne pubblicitarie ad una serie di valutazioni pre-lancio al fine di attestarne il potenziale impatto sociale e la conformità con linee guida del Gioco Responsabile. Tuttavia, il codice di autoregolamentazione, precedentemente menzionato, si focalizzava sulle seguenti proposte:³

- non incoraggiare il gioco eccessivo;
- non negare che il gioco possa comportare dei rischi;
- omettere di esplicitare le modalità e le condizioni per la fruizione degli incentivi e dei bonus;

³<https://www.mettiamociingioco.org/>

- non presentare e suggerire che il gioco sia un modo per risolvere problemi finanziari o personali, o costituisca una fonte di guadagno o di sostentamento alternativa al lavoro, piuttosto che una semplice forma di intrattenimento e di divertimento;
- non indurre a ritenere che l'esperienza, la competenza o l'abilità del giocatore permetta di ridurre o eliminare l'incertezza della vincita o consenta di vincere sistematicamente;
- non rivolgersi o fare riferimento, anche indiretto, ai minori, e rappresentare questi ultimi – o soggetti che appaiano evidentemente tali – intenti al gioco;
- utilizzare segni, disegni, personaggi e persone, direttamente e primariamente legati ai minori, che possano generare un diretto interesse su di loro;
- non indurre a ritenere che il gioco contribuisca ad accrescere la propria autostima, considerazione sociale e successo interpersonale;
- non rappresentare l'astensione dal gioco come un valore negativo;
- non indurre a confondere la facilità del gioco con la facilità della vincita;
- non fare riferimento a servizi di credito al consumo immediatamente utilizzabili ai fini del gioco;
- tutte le comunicazioni commerciali dei giochi con vincita in denaro devono contenere una chiara e precisa avvertenza che il gioco è vietato ai minori di 18 anni.

L'attenzione posta dagli operatori alle tematiche legate alla pubblicità dimostra come, riconoscendo i potenziali impatti negativi di pratiche pubblicitarie ingannevoli e irresponsabili, e il fondamentale ruolo che il marketing e la pubblicità hanno in questo settore, essi si siano posti in prima linea al fine di favorire un regime pubblicitario sano e di trovare un punto di incontro con il regolatore nel limitare il gioco problematico.

Proprio alla luce della necessaria condivisione degli interessi che deve essere alla base del rapporto tra lo Stato concedente, i concessionari e tutti gli operatori che responsabilmente e legalmente partecipano alla creazione del valore aggiunto lungo tutta la filiera del gioco, il mancato completamento della riforma del settore e l'attitudine restrittiva dei recenti provvedimenti sulla comunicazione pubblicitaria appaiono fuori contesto.

L'intesa siglata in Conferenza Unificata aveva come obiettivo anche la definizione di "un sistema di regole relative alla distribuzione territoriale e temporale dei punti gioco". Detto in altri termini, le Regioni e gli Enti Locali dovrebbero adottare, nei rispettivi piani urbanistici e nei regolamenti

comunali, alcuni criteri finalizzati ad evitare che vi siano aree caratterizzate da un'eccessiva concentrazione dell'offerta di gioco ed aree in cui, al contrario, l'offerta sia totalmente assente, in modo da garantire, almeno in linea di principio, un'equilibrata distribuzione sul territorio, a tutela della salute e della sicurezza pubblica. Agli enti locali è stata attribuita, altresì, la facoltà di stabilire delle fasce orarie di interruzione del gioco, fino a 6 ore quotidiane.

In verità, gli Enti Locali hanno emanato regolamenti disomogenei, generando grande incertezza negli investitori, ed hanno indotto una distribuzione dell'offerta del territorio squilibrata. Lo squilibrio è stato quasi sempre la conseguenza dell'adozione di distanziometri, che hanno relegato le sale da gioco fuori dal contesto urbano.

Al di là delle controverse considerazioni relative agli effetti di tali politiche sugli assetti delle periferie e sulla salute dei giocatori problematici, è abbastanza evidente che tali politiche non possono che favorire l'offerta illegale. L'esempio del Piemonte, precedentemente citato, è in questo senso emblematico.

Non meno rilevante, anche ai fini della tutela della legalità, è il tema delle limitazioni ai messaggi pubblicitari sul gioco d'azzardo. Il [decreto-legge n. 87 del 2018](#) (convertito nella [legge 9 agosto 2018, n. 96](#)) ha introdotto un divieto assoluto per la pubblicità di giochi e scommesse, ivi incluse le sponsorizzazioni e le forme di pubblicità indiretta. In particolare, l'art. 9 riguarda il divieto di qualsiasi forma di pubblicità, anche indiretta, relativa a giochi o scommesse con vincite di denaro, indipendentemente dal mezzo, comprese le manifestazioni sportive, culturali o artistiche.⁴

Nonostante la questione sia oggetto di numerosi studi, ad oggi non sussiste una opinione comune riguardo a quale sia l'effettivo impatto della pubblicità sulla propensione al gioco e al gioco problematico. Alcuni studiosi suggeriscono che essa possa agire da *trigger* per i giocatori problematici, influire sulla percezione dei giovani e delle persone più vulnerabili ed essere negativa

⁴ Per i contratti di pubblicità in corso di esecuzione alla data di entrata in vigore del decreto-legge resta applicabile fino alla scadenza, e comunque per non oltre un anno, la previgente normativa. Sono escluse dal divieto le lotterie nazionali a estrazione differita, le lotterie e tombole organizzate a livello locale per beneficenza e i loghi sul gioco sicuro e responsabile dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli.

per le persone che tentano di smettere di giocare. Dagli studi, però, non sembra emergere una rilevante significatività numerica.

Il potenziale rischio di questo tipo di provvedimento riguarda la ridotta consapevolezza dei giocatori in riferimento alla distinzione tra piattaforme legali e illegali. Questo rischio trova fondamento in una Raccomandazione della Commissione europea del 2014,⁵ nella quale si illustrava agli Stati Membri che vietare la pubblicità dei giochi online sarebbe stato pericoloso in quanto avrebbe reso indistinguibile l'offerta legale da quella illegale.

Le perplessità sul provvedimento sono ingigantite dal confronto internazionale: infatti, l'Italia rappresenta un *unicum* tra i paesi sviluppati. Giappone, Macao, Singapore e Australia applicano limitazioni specifiche rispetto ad alcune azioni di marketing o segmenti pubblicitari, ma rimangono comunque distanti dalla cancellazione totale. Il Belgio, invece, sta per introdurre una nuova legislazione in materia di giochi online, con focus sulla pubblicità: i *casinò games* potranno fare pubblicità solo sui loro siti e ricorrere esclusivamente al *direct marketing*; per le scommesse online non si potrà fare pubblicità durante gli eventi sportivi, nei programmi per minori e comunque non prima delle ore 20.00. Promozioni e bonus potranno essere sponsorizzati solo sui siti degli stessi operatori. Queste recenti regolamentazioni, se pur fortemente limitanti, sono comunque distanti rispetto ad un divieto totale della pubblicità.

Quindi, il carattere restrittivo e disordinato dei recenti provvedimenti sembra sottovalutare la natura del rapporto concessorio vigente nel comparto dei giochi. In questo senso, un riassetto complessivo del comparto appare urgente, così come lo è il riconoscimento dell'importanza del gioco legale.

⁵ Raccomandazione della Commissione del 14 luglio 2014: "I principi per la tutela dei consumatori e degli utenti dei servizi di gioco d'azzardo on line e per la prevenzione dell'accesso dei minori ai giochi d'azzardo on line"

Un esempio virtuoso di azione condivisa tra operatori privati ed istituzioni pubbliche è il disegno di riforma che ha interessato il settore dell'ippica affidando al Ministero dell'Agricoltura la gestione del settore, caso unico a livello mondiale. Il principio cardine di una gestione condivisa del settore, che sia allo stesso tempo trasparente, efficace e mirata al rilancio dell'ippica all'interno di uno stretto perimetro di legalità è di certo trasferibile ad altri comparti, anche se sotto altre forme.

CONCLUSIONI: LINEE GUIDA PER LA RIFORMA

Alla luce delle argomentazioni discusse nelle sezioni precedenti, è possibile fissare alcuni punti fondamentali per una proposta di riforma, che per essere efficace deve trovare la condivisione di tutti gli operatori della filiera:

1. La riforma è urgente: l'attuale condizione di incertezza mette a rischio la sostenibilità economica della filiera e la sopravvivenza stessa del gioco legale.
2. Il punto di partenza della riforma deve essere il riconoscimento del ruolo fondamentale del gioco legale: ogni provvedimento contenuto nella riforma deve avere come obiettivo diretto o indiretto la tutela della legalità.
3. I provvedimenti riguardanti l'offerta, la fiscalità e le esternalità negative del gioco devono tenere conto del ruolo fondamentale che svolgono gli operatori legali nella tutela della salute e nella difesa del settore da infiltrazioni criminali.

In sostanza, alla base della riforma ci deve essere la consapevolezza che la stabilità di lungo periodo e lo sviluppo ordinato del settore sono principi condivisi e che, come tali, vanno perseguiti in maniera organica e con un approccio cooperativo.