



Tempo di bilanci in cerca di slanci

UN CONSUNTIVO 2020 DA DIMENTICARE, UN PREVISIONALE 2021 CON UN INIZIO PEGGIORE SE POSSIBILE. MA CON LA CHIAREZZA DI CHI DEVE E PUÒ FARE COSA PER DARE STABILITÀ E CONSENTIRE LA RIPARTENZA

A cura di **Geronimo Cardia**

In questi giorni il mondo continua a combattere il virus, l'Italia approva dei Sostegni che come i Ristori per caratteristiche strutturali non potranno che rivelarsi neanche lontanamente compensativi delle perdite sofferte, la Sardegna dopo pochi giorni di zona bianca durante i quali non tutti i comparti sono stati aperti come invece previsto dagli schemi è tornata arancione. Su tutto questo il piano vaccinale prosegue alle velocità che si meritano i Paesi e le rispettive spine dorsali culturali, politiche, organizzative e scientifiche, rappresentando per gli oltre 7,5 miliardi di persone al tempo stesso la luce in fondo al tunnel della pandemia ma anche il timore, fondato o no, di conseguenze non prevedibili sulla salute degli inoculati a breve o a lungo termine. Ebbene, in questo rinnovato contesto che vede anche la presenza di un governo nuovo, con la maggioranza del precedente ma allargata, il comparto del gioco pubblico italiano, almeno sino a quando si scrive, continua a rimanere fuori dai radar delle misure politiche in concreto adottate a livello nazionale (niente sospensione Preu, riduzioni di imposte o proroghe non onerose) e a livello territoriale (nella finestra bianca della Sardegna non ha riaperto) e si raccoglie sempre più frequentemente attorno da una composta, frequente e non più invisibile protesta delle lavoratrici e dei lavoratori che contagia le piazze d'Italia. Senza toccare il 2021 (che vede ad oggi una percentuale del 100 per cento di

chiusura essendo ininterrottamente serrato il comparto dall'inizio) e volendo oggi fare un bilancio per il 2020, visto che il mese di aprile è mese di approvazione dei bilanci delle aziende, ecco alcune veloci riflessioni. Per la pandemia, ad aprile 2021 devono essere contati 10 mesi su 12 di chiusura totale imposti dalle misure governative. Un lockdown che toglie il fiato alle imprese, ai lavoratori e a tutto l'indotto sia per la sua natura totalizzante (non sono previste gradazioni né orarie né territoriali, non sono previste parametrizzazioni in base agli ormai famosi colori regionali), sia per il suo lungo protrarsi (il comparto l'anno scorso è stato il primo a essere chiuso a marzo, l'ultimo a riaprire a luglio, il primo ad essere chiuso a fine anno), sia per l'indeterminatezza che caratterizza l'orizzonte della riapertura (da sempre manca un criterio tecnico guida invece affidato a tanti altri comparti). E l'impatto sulle imprese è solo uno di quelli da pesare.

SOTTO IL PROFILO DELL'ORDINE PUBBLICO, il comparto del gioco pubblico, in un regime normale di funzionamento, rappresenta un formidabile strumento di immissione, mantenimento e controllo di legalità sui territori, grazie alla sua presenza capillare ed alla responsabilizzazione che il legislatore ha saputo affidargli negli anni. Con le reti telematiche allestite e tenute dal sistema concessorio, sotto l'attenta vigilanza dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli e con il coinvolgimento di Istituzioni

zioni come ad esempio quella dell'Unità di Informazione Finanziaria della Banca d'Italia, il comparto del gioco pubblico è in grado di assicurare: (i) il controllo antiriciclaggio, non solo sugli operatori coinvolti ma anche ed in particolare sulle attività di gioco ad esempio delle video lotterie, delle scommesse e del bingo, con regole imposte al sistema concessorio dal Dlge 231/2007, analogamente a quanto previsto per il sistema bancario, con tanto di decalogo specifico Uif - Banca d'Italia, che ha prodotto segnalazioni di operazioni sospette utili per il sistema investigativo del Paese; (ii) la tracciabilità dei flussi finanziari in entrata ed in uscita (dalla quantificazione delle somme immesse dagli utenti con le giocate, ai dettagli delle spese sostenute anche dalla filiera), in considerazione degli adempimenti imposti al sistema concessorio dalla L. 136/2010, dal DL 98/2011 e dal DL 16/2012, in materia di tracciabilità dei flussi finanziari, analogamente a quanto previsto in capo ai soggetti che operano nel contesto degli appalti pubblici; (iii) il controllo, nel comparto delle scommesse, utile al contrasto del 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 tramite il monitoraggio in tempo reale dei flussi di scommesse accettate nei punti vendita e nel gioco online; (iv) il controllo di ciò che accade all'interno dei locali specializzati con il patrimonio informativo disponibile per le autorità investigative relativo ai dati ed alle informazioni raccolti dagli obbligatori impianti di videosorveglianza obbligatori; (v) la mappatura completa di tutti gli operatori impegnati sul campo, nei punti generalisti e specializzati, con il sistema di autorizzazione territoriale (che si aggiunge a quello amministrativo concessorio), che fornisce evidenza a Comuni e Questure delle aperture dei punti e dei relativi operatori nonché, per gli ambienti specializzati, delle informazioni per la verifica della cosiddetta sorvegliabilità dei locali; (vi) le anagrafiche complete degli operatori autorizzati con l'elenco RIES, operativo da tanti anni che, a breve, confluirà del Registro Unico degli Operatori di gioco (DL 129/2019); (vii) la presenza sul territorio di operatori che sono qualificati dall'ordinamento giuridico incaricati di pubblico servizio, con sostanzialmente le responsabilità dei pubblici ufficiali; (viii) il controllo contabile da parte della Corte dei Conti con la redazione e presentazione del cosiddetto "conto giudiziale" dei concessionari qualificati come "agenti contabili" al pari degli agenti della riscossione per la verifica di tutte le somme riscosse dalle attività di gioco (Cass. SU 14697/2019) qualificate dal legislatore "risorse statali" (L. 190/2014). E così via dicendo. Dunque, tenere chiuso il comparto significa anche tenere fermo tutto questo, lasciando in balia dell'illegale la soddisfazione di una domanda di gioco che comunque esiste.

SOTTO IL PROFILO DI TUTELA DEL CONSUMATORE, il comparto del gioco pubblico in regime normale di funzionamento rappresenta, altresì, la garanzia di messa a terra di prodotti di Stato, misurati e controllati dallo

Stato per soddisfare una domanda di gioco che comunque esiste. Di prodotti che non solo rispettano la fede pubblica e che dunque non tradiscono la fiducia degli utenti ma che allo stesso tempo presentano i parametri misurati, calibrati e valutati dallo Stato attraverso gli enti certificatori, rientranti nelle soglie, pure indicate dallo Stato. Il contrasto al disturbo da gioco d'azzardo si effettua anche così, senza però dimenticare che esiste anche un intero sistema di protezione, un sistema con un'adeguata prevenzione in cui il comparto è attivo (si pensi tra l'altro alla messa a disposizione di tutta la messaggistica di avvertenze prevista dallo Stato), con un processo di qualificazione dell'offerta in cui il comparto è ancora una volta attivo (si pensi alla formazione ed ai prodotti), ma anche della domanda con un'adeguata messaggistica in cui il comparto è attivo, senza tralasciare la cura, in cui il comparto è ancora una volta attivo per il sistema anch'esso perfezionabile di impiego di risorse nelle forze impegnate nelle cure. Dunque, tenere chiuso il comparto significa anche tenere fermo tutto questo, significa rinunciare ad un presidio di fede pubblica e di tutela dell'utente, della sua salute e del suo risparmio, posto che la domanda di gioco comunque esiste.

SOTTO IL PROFILO DEL GETTITO ERARIALE, è sotto gli occhi di tutti poi che il comparto, in regime normale di funzionamento, genera 11 miliardi di euro di gettito erariale che va ricordato sempre quando se ne parla è un gettito da emersione ossia relativo ad un'attività che comunque esisterebbe, nel giustamente tanto bistrattato sommerso. E se il comparto resta chiuso semplicemente il gettito erariale riveniente dal gioco pubblico non c'è e le politiche economiche dei vari Governi, che negli anni hanno trovato e trovano copertura col gettito del gioco, semplicemente rimangono senza copertura e semplicemente comportano l'aumento di altre imposte se non il ricorso ad ancor più debito di quanto non se ne faccia già ora.

SOTTO IL PROFILO ECONOMICO SOCIALE, il comparto del gioco pubblico, come risulta da studi condotti e presentati in un regime di normale funzionamento ante-pandemico, ha numeri importanti per l'economia del Paese, impattando positivamente su lavoratori e imprese: 1 per cento Pil, 14 miliardi di valore aggiunto creato, 2 miliardi di valore di consumo indotto, 11 miliardi di contributo fiscale diretto, 5 miliardi di effetti economici indiretti, 78,5 mila occupati diretti e indiretto fte (che molti indicano giustamente in 150mila), oltre 300 concessionari, 70/80.000 punti sui territori di cui 10.000 specializzati, 3.200 imprese di gestione (fonte tra l'altro Primo Rapporto sul Gioco Pubblico di Acadi del 28 novembre 2019). E se il comparto rimane chiuso è chiaro che questi numeri non ci sono più, le aziende non reggono ed il lavoro viene perso.

Se vogliamo focalizzarci sui numeri dell'economia del comparto del 2020 questi parlano di un dimezzamento sia sul piano della spesa dei giocatori (9 e non 18 miliardi di euro), sia sul piano del gettito erariale (circa 5/6 e non



- > 11) sia delle remunerazioni delle imprese e dei 150mila lavoratori (4 e non 8). E poi dobbiamo fare i calcoli per il 2021 consolidando già il 100 per cento della perdita dei primi mesi dell'anno.

E a proposito di economia del comparto è evidente che qualcuno potrebbe ancora richiamare in soccorso i ristoranti. Ma le misure di sostegno al momento riconosciute alla liquidità delle imprese del comparto, al netto del riconoscimento della possibilità di ricorrere alla cassa integrazione, risultano chiaramente parziali e oggettivamente inadeguate: si devono inseguire i rinvii dei versamenti di imposte e contributi, il ristoro una tantum, se arriverà, non raggiungerà già denuncia qualcuno neanche il 5 per cento dei costi di un intero anno nei casi migliori, a fronte di perdite di ricavi per oltre il 50 per cento. Senza contare che, ormai esaurite le finestre dei provvedimenti emergenziali di fine anno, la gran parte delle richieste formulate è rimasta senza alcuna formalizzazione nonostante la chiara presa di posizione pure avanzata dall'Agenzia delle dogane e dei monopoli, come ad esempio le proroghe delle concessioni, essendo le gare inattuabili per la nota questione territoriale dei provvedimenti regionali di fatto totalmente interdittivi, o la sterilizzazione degli effetti collaterali non voluti della tessera sanitaria, ovvero ancora la non debenza dei canoni extra delle concessioni in proroga nei periodi di chiusura, ovvero ancora della rimodulazione del mal strutturato nuovo prelievo imposto in piena pandemia del cosiddetto salva sport. Ma non è tutto, piove sul bagnato ricordiamoci che di questi giorni dobbiamo anche fare i conti con l'entrata in vigore, non sterilizzata, dell'aumento di tassazione imposto al comparto nell'ultima legge di bilancio ante pandemia approvata a dicembre 2019.

I numeri così negativi sono poi in realtà stati influenzati anche da altri due aspetti, questi strutturali. Il primo è quello della introduzione della tessera sanitaria, il secondo è quello cronico del cosiddetto effetto espulsivo in concreto attuato con le misure degli enti locali.

PER QUANTO RIGUARDA L'IMPATTO DELL'INTRODUZIONE DELLA TESSERA SANITARIA, va ricordato che con la L. 96/2018, con il dichiarato obiettivo di impedire l'accesso ai giochi da parte dei minori, è stato introdotto l'obbligo per accedere a sessioni di gioco di introdurre la tessera sanitaria direttamente negli apparecchi Videolotterie (o Vlt). Queste, tuttavia va detto che sono installate per legge esclusivamente in esercizi dedicati

alla distribuzione di gioco pubblico (esercizi specializzati ovvero sale scommesse, sale Vlt e sale bingo), l'ingresso ai cui locali è per espressa previsione normativa di per sé già vietato ai minori. La tessera sanitaria, in vigore già dal 1 gennaio 2020 si è però rivelata nel periodo di funzionamento anti pandemico uno strumento non calibrato in quanto di per sé ridondante per la prevenzione del gioco minorile (il cui ingresso come detto è già inibito nei locali con Vlt) e per giunta penalizzante i comportamenti di consumo per ragioni diverse da quelle della tutela dei minori o sanitarie. Ed infatti l'introduzione materiale del documento nell'apparecchio, da un lato, determina l'esclusione di adulti che pur essendo legittimati al consumo risultino privi per qualsiasi ragione di tessera, dall'altro, allontana dal gioco regolamentato adulti legittimati al consumo per una mera percezione del timore di essere tracciati nelle singole attività per una finalità legata al controllo sulla spesa. Il calo di raccolta registrato è veramente importante (si parla del 30-40 per cento di calo di raccolta) e sarebbe superabile precisando che il controllo avvenga per l'ingresso ai locali specializzati (e non direttamente sull'apparecchio) così da mantenere e rafforzare l'impossibilità di accesso ai minori all'intera area di gioco e dall'altro a superare la diffidenza dei giocatori rispetto alla possibilità di registrazione dei propri dati durante la sessione di gioco. In questo modo viene rafforzato il ruolo degli esercenti nell'impedire l'accesso dei minori agli esercizi specializzati. Il controllo attraverso la verifica documentale, sotto la responsabilità del titolare della autorizzazione Tulpis, supporta anche la possibilità per gli esercenti di coadiuvare le Forze dell'ordine nella più generale attività di controllo. L'introduzione della norma relativa al controllo all'accesso dei locali potrebbe essere accompagnata da un inasprimento delle sanzioni in caso di violazione da parte dell'esercente del divieto di accesso ai locali da parte dei minori e potrebbe costituire fattore propedeutico all'introduzione di procedure di prevenzione delle dipendenze come l'estensione del "Registro di esclusione dal gioco" presente già nel gioco a distanza nel sistema concessionario italiano e, nei punti vendita, in diverse legislazioni estere, come la Spagna.

PER QUANTO RIGUARDA L'IMPATTO DELL'EFFETTO ESPULSIVO, questo è imposto per errore tecnico dalle misure degli enti locali con i distanziometri che, anziché regolare la definizione di spazi vietati e spazi non vietati con distanze da luoghi ritenuti sensibili, di fatto finiscono per vietare la sostanziale totalità dei territori per l'eccessiva numerosità dei metri di interdizione o per l'eccessivo numero di luoghi sensibili imposti non valutati preventivamente rispetto all'adozione dei provvedimenti con adeguate perizie urbanistiche. Ci sono distanziometri espulsivi che sono già entrati in vigore anche per le realtà preesistenti rispetto alla introduzione della norma e che già hanno determinato la desertificazione dell'offerta pubblica di gioco dai territori (come il caso del Piemonte e dell'Emilia Romagna), ci sono casi in cui i contenziosi sono ancora in

pie di (come il caso della Provincia di Bolzano), ci sono distanziometri che stanno per entrare in vigore (come il caso della Regione Lazio) e ci sono distanziometri espulsivi che sono stati sterilizzati con *revirement* consapevoli e responsabili di numerose Regioni.

È il caso: (i) della Regione Liguria, con la L.R. Liguria n. 17 del 30.4.2012 “Disciplina delle sale da gioco”, il cui Effetto Espulsivo è stato prorogato dapprima con L.R. Liguria n. 7 del 6.4.2017 “Soppressione del Comitato Tecnico Regionale per il territorio e disposizioni normative di adeguamento” e poi con L.R. Liguria n. 2 del 26.04.2018 “Proroga del termine di cui all’art. 2 comma 1 della L.R. 30.4.2012 n. 17”; (ii) della Regione Puglia, con la L.R. Puglia n. 43 del 13.12.2013 “Contrasto alla diffusione del gioco d’azzardo patologico (Gap)” il cui Effetto Espulsivo è stato prima sospeso e rinviato per studi tecnici con deliberazione del Consiglio n. 232 del 30.10.2018 e poi eliminato con delibera n. 273/2019 il Consiglio Regionale della Puglia che ha sostanzialmente ridotto i luoghi sensibili e i metri di interdizione nonché fatte salve le realtà esistenti; (iii) della Regione Abruzzo, con la L.R. Abruzzo n. 40 del 29.10.2013 “Disposizioni per la prevenzione della diffusione dei fenomeni di dipendenza dal gioco”, il cui effetto espulsivo è stato differito con successiva L.R. Abruzzo n. 30 del 24.8.2018 “Modifiche alla legge regionale 9 luglio 2016 (Disposizioni in materia di Comunità e aree montane) e ulteriori disposizioni”; (iv) della Regione Calabria, con la L.R. Calabria n. 9 del 26.4.2018 “Interventi regionali per la prevenzione e il contrasto del fenomeno della ‘ndrangheta e per la promozione della legalità, dell’economia responsabile e della trasparenza”, il cui Effetto Espulsivo è stato differito con successiva L.R. Calabria n. 51 del 28 dicembre 2018; (v) della Regione Toscana, con la L.R. Toscana n. 57 del 18.10.2013 “Disposizioni per il gioco consapevole e per la prevenzione del gioco d’azzardo patologico “il cui effetto Espulsivo è stato eliminato con successiva L.R. Toscana n. 4 del 23.1.2018 “Prevenzione e contrasto delle dipendenze da gioco d’azzardo patologico”; (vi) della Regione Marche, con la L.R. Marche n. 3 del 07.02.2017 “Norme per la prevenzione e il trattamento del gioco d’azzardo patologico e della dipendenza da nuove tecnologie e social network” il cui Effetto Espulsivo è stato differito con successiva deliberazione approvata dal Consiglio Regionale in data 11.06.2019; (vii) della Regione Campania, con la L.R. Campania n. 2 del 02.03.2020 “Disposizioni per la prevenzione e la cura del disturbo da gioco d’azzardo e per la tutela sanitaria, sociale ed economica delle persone affette e dei loro familiari” che ha dimezzato la distanza di interdizione precedentemente prevista dal Regolamento del Comune di Napoli nonché ridotto l’elenco dei luoghi cd. sensibili; (viii) della Provincia di Trento, dapprima con la L.P. Trento n. 13 del 22.7.2015 “Interventi per la prevenzione e la cura della dipendenza da gioco” il cui Effetto Espulsivo è stato prorogato dapprima con la L.P. Trento n. 15 del 3.8.2018 “assestamento del bilancio di previsione della Provincia Autonoma di Trento per gli esercizi finanziari 2018.2020” e, successi-

vamente, tramite la modifica dell’interpretazione della categoria “sale da gioco. Peraltro anche recentemente è allo studio delle Commissioni competenti il disegno di legge numero n. 65 del 18.9.2020 “Modificazioni della legge provinciale 22 luglio 2015, n. 13 (Interventi per la prevenzione e la cura della dipendenza da gioco), e dell’articolo 12 (Disposizioni in materia di agevolazioni Irap) della legge provinciale 27 dicembre 2012, n. 25” col quale di fatto tra l’altro si propone di rimodulare e limitare i parametri del distanziometro come fatto in Puglia e Campania.

Ebbene, la miscela esplosiva dei problemi strutturali e di quelli straordinari, oltre alle evidenti conseguenze di un mancato presidio dei territori con un’offerta pubblica di gioco per rispondere alle esigenze di una domanda di gioco che comunque esiste, comporta conseguenze dirette certamente anche su imprese e lavoratori: non va dimenticato che alla prolungata e totale assenza di ricavi si sommano le problematiche generate dalla difficile cooperazione tra sistema bancario ed operatori della distribuzione dei giochi, la quale moltiplica le difficoltà gestionali per il comparto, ponendo gli operatori di dimensioni minori in condizioni di pericolosa instabilità e prossimità con l’usura, analogamente a quelli della ristorazione o della distribuzione commerciale. È di tutta evidenza che molte attività non sono finanziariamente strutturate per gestire a lungo le deficienze strutturali e l’emergenza Covid. Le patologie conseguenti potranno essere certamente valutate da parte delle Autorità investigative monitorando gli eventuali cambi di titolarità tracciati dagli adempimenti di compliance assicurati dal sistema concessorio del gioco pubblico.

PER CONCLUDERE, non è un caso che nel 2021 gennaio, febbraio e marzo sono i mesi in cui anche le lavoratrici, i lavoratori e le aziende dei territori sono scesi in piazza, hanno richiamato l’attenzione della politica e dei *mass media* per mettere sotto gli occhi di tutti l’insostenibilità della condizione ed i rischi del suo perdurare. Peraltro sono le stesse realtà del territorio che quando si riaprirà provvederanno a raccogliere le risorse statali delle giocate degli utenti affinché siano riversate allo Stato a titolo di imposta da parte dei concessionari: in quel momento sarà importante fare in modo che l’intero sistema sia stabile e che non si presti ad emorragie provocate dalle ferite della pandemia non curate con i mancati provvedimenti che si stanno invocando. Di ciò è perfettamente consapevole anche l’Ente regolatore che in questi mesi si sta sgolando per mettere sul tavolo i punti di risanamento. Il bilancio nero (anzi in rosso) del 2020 è presto fatto, il previsionale del 2021 ha già all’attivo (anzi al passivo) tre mesi abbondanti di chiusura, i temi e gli strumenti per non gettare alle ortiche il comparto del gioco pubblico così come i temi e gli strumenti per ripartire in stabilità sono chiari. Sta ora alla politica rispondere con tempestività e in modo concreto.

L'AUTORE

Geronimo CardiaAvvocato cassazionista,
dotto commercialista
e revisore contabileStudio Cardia e Cardia
www.gclegal.it