

Il riordino che non c'è: cosa fare il giorno dopo

Il mancato riordino del gioco pubblico distribuito sul territorio alla scadenza della delega fiscale del 29 agosto 2026: la questione territoriale ed i cortocircuiti istituzionali italiani all'esame della comunità scientifica internazionale.

Note a margine dell'intervento alla conferenza EASG di Copenaghen dell'11 settembre 2026

L' 11 settembre 2026, a Copenaghen, nella sessione «Economics and Politics» della conferenza della European Association for the Study of Gambling (EASG), chi scrive ha presentato alla comunità scientifica internazionale il caso italiano del gioco pubblico, a pochi giorni dalla scadenza, il 29 agosto 2026, del termine fissato dalla legge delega n. 111 del 2023 per il riordino del settore: riordino attuato per il gioco a distanza, ma non per la distribuzione sul territorio né per il riequilibrio dei parametri tra canali e prodotti. Il contributo dà conto di tre profili dell'intervento: il contesto internazionale nel quale il tema è stato esposto; la rilevanza del volume pubblicato nel 2024 con Giappichelli, la cui diagnosi sui cortocircuiti istituzionali risulta confermata, e non smentita, dall'ennesima finestra chiusa senza riforma; le linee di condotta da seguire ora, tra proroghe tecniche non onerose, misure ponte, presidio della legge di bilancio e tavoli permanenti sui prodotti dell'immediato futuro.

Premessa: una data e una sede

La data è il 29 agosto 2026, giorno in cui è spirato il termine della legge delega n. 111 del 2023 per il riordino organico del gioco pubblico in Italia.

La sede è la conferenza dell'EASG di Copenaghen, dove l'11 settembre, nella sessione parallela dedicata a «Economics and Politics», chi scrive ha descritto ai partecipanti il testo dell'intervento di presentazione del volume *Il gioco pubblico in Italia: riordino, questione territoriale e cortocircuiti istituzionali*. Il bilancio della delega fiscale è presto detto.

Il riordino del gioco a distanza è stato fatto. Quello del gioco fisico, ossia della distribuzione sul territorio, no. Il riequilibrio dei parametri dei diversi canali distributivi e dei diversi prodotti, neppure. A soffrirne sono anzitutto gli interessi pubblici che presuppongono un comparto ordinato ed efficace: tutela dell'utente, presidi di legalità, gettito erariale, imprese ed occupazione.

Nel presente scritto ci si soffermerà su tre aspetti dell'intervento: il contesto internazionale in cui il tema è stato esposto; l'attualità del volume del 2024; le cose da fare ora.

Il contesto internazionale:

perché il caso italiano interessa gli altri ordinamenti

Portare la questione territoriale davanti ad una platea internazionale di studiosi, regolatori ed operatori non significa esportare un problema domestico. L'Italia è uno dei mercati regolamentati più grandi d'Europa e, al tempo stesso, uno dei laboratori più istruttivi di cosa accada quando un settore sensibile è regolato contemporaneamente da tre livelli di governo che non si parlano.

I numeri del 2025 illustrati in quella sede parlano da soli: circa 11,5 miliardi di euro di gettito erariale annuo, di cui circa 10 generati dal territorio e, di questi, la parte preponderante dagli apparecchi, cioè proprio dai prodotti colpiti dalle misure locali; 145.000 lavoratori (erano 150.000), di cui 135.000 sul territorio; un'offerta di Stato presente in 5.900 degli 8.000 Comuni italiani (erano più di 6.000).

Su questo sistema, dal 2010, tutte le ventuno Regioni e Province autonome e centinaia di Comuni hanno legiferato con distanze dai luoghi sensibili e limiti di orario che, nei fatti, si sono rivelati non limitativi ma espulsivi.

Ne deriva un paradosso

che chiunque, in qualunque ordinamento, è in grado di riconoscere: lo Stato dovrebbe bandire le gare per le nuove concessioni, ma non può, perché i nuovi concessionari non avrebbero dove installare i punti di gioco; e dunque proroga da anni concessioni scadute, mentre la domanda del territorio migra verso prodotti e canali a minore tassazione ed occupazione, quando non verso l'illegalità. Che il tema non sia soltanto italiano lo dimostrano il rinvio pregiudiziale con cui nel 2023 un giudice di Valencia ha portato un distanziometro spagnolo davanti alla Corte di Giustizia e l'attenzione del Parlamento europeo per casi analoghi in Repubblica Ceca, Slovacchia e Germania. Ed è proprio il diritto dell'Unione ad offrire la griglia di lettura comune: le restrizioni alle libertà di stabilimento e di prestazione dei servizi devono essere non discriminatorie, sorrette da motivi imperativi, idonee allo scopo e necessarie. Un distanziometro espulsivo non ne soddisfa alcuna: discrimina, perché colpisce solo alcuni giochi; non è idoneo, perché chiude l'offerta legale invece di limitarla e sposta la domanda; eccede il necessario, approssimandosi al divieto assoluto.

Il volume del 2024: una diagnosi che il 29 agosto ha confermato

Il libro era nato nel 2024 per accompagnare la stagione della riforma. Si potrebbe pensare che, mancato il riordino, esso sia rimasto senza oggetto.

È vero l'opposto: il volume non spiega soltanto perché il riordino sia necessario, ma anche perché in Italia i riordini si annuncino e non si facciano. Il decorso infruttuoso dell'ultimo termine non smentisce la diagnosi: la conferma.

L'opera, che prosegue il lavoro avviato nel 2016 con La Questione Territoriale, reca le prefazioni del Sottosegretario al Ministero dell'Economia, dei Presidenti delle Commissioni Finanze di Senato e Camera e del Presidente aggiunto della Corte dei conti, e si articola in 704 pagine e tre parti: le premesse di orientamento, che ricostruiscono genesi, stato e vie d'uscita del problema; 141 scritti che, dal 2016 ad oggi, documentano altrettanti casi concreti; le tavole urbanistiche di 73 città, che dimostrano su mappa l'effetto espulsivo, con aree interdette sovente superiori al 96 per cento del territorio: non la «macchia di leopardo» annunciata dalle norme, ma un effetto «pantera».

I cortocircuiti mappati sono «istituzionali» perché investono tutti i poteri dello Stato. Il legislativo vuole un settore regolato e capillare e poi tollera norme che lo annullano; e tredici delle ventuno Regioni e Province sono già tornate sui propri passi. L'esecutivo annuncia riordini dal 2011 senza attuarli, non ha tradotto in decreto l'Intesa del 2017 e non dimentica mai di chiedere al comparto nuove risorse, aumentando il prelievo spesso e volentieri proprio sugli apparecchi. Il giudiziario, con i pareri del Consiglio di Stato del 2019, avverte il Governo che le gare non si possono

È l'assenza di un quadro stabile a scoraggiare gli investimenti, a comprimere la domanda legale, ad erodere gettito ed occupazione ed a rinviare l'adozione di prodotti più sicuri che la tecnologia già consente

fare a questione territoriale pendente, ma non ha mai rimesso alla Corte costituzionale una legge regionale per il suo effetto espulsivo.

L'effetto ultimo è misurabile. I dati del Bilancio di sostenibilità di comparto 2025, che sarà presentato il 7 ottobre 2026 a Roma al Forum Acadi dedicato all'«impatto sociale delle regole», mostrano che rispetto al 2018 il gettito del territorio è calato di 0,9 miliardi e quello degli apparecchi di 1,2 miliardi, e che dal 2024 tale flessione ha iniziato a trascinare verso il basso il gettito complessivo dell'intero comparto.

Di qui la tesi del volume, ribadita a Copenaghen: un riordino senza soluzione della questione territoriale non è un riordino. E di qui il decalogo di proposte, che si ritiene esportabile: dalla salvezza delle realtà preesistenti al distanziometro tra punti sul modello di tabacchi e farmacie, dalla clausola di «presidio capillare» fondata su una verifica preventiva di efficacia sino alle politiche attive di prevenzione e cura, al registro di autoesclusione ed alle tecnologie di riconoscimento dei comportamenti a rischio.

Il giorno dopo il 29 agosto: le cose da fare ora

Il mancato varo del riordino rende pressoché inevitabile l'ennesima proroga delle concessioni, con un decreto o con un provvedimento collegato alla manovra per il 2027. In questo scenario sono quattro le linee di condotta indicate.

La prima attiene alla natura delle proroghe. Si tratta di proroghe tecniche, imposte

dalla permanenza di inefficienze normative e subite dall'intera filiera, dal concessionario al gestore all'esserciente. Non dovrebbero essere onerose, o quantomeno non più onerose di quanto già previsto dalle concessioni in essere: non si può far pagare il prezzo della paralisi a chi la paralisi subisce.

La seconda è la richiesta immediata di misure ponte, capaci di anticipare gli effetti del riequilibrio: una riduzione del prelievo sugli apparecchi funzionale al riallineamento del pay out, la vincita massima riportata a 200 euro e la puntata a 2 euro. Il nodo è la copertura finanziaria, che impone fonti alternative senza ulteriori aggravii per il comparto; la strada è una sperimentazione immediata di AWP e VLT nuove che, con numeri reali, porti a convincimento gli stakeholder pubblici e privati. La terza è difensiva e riguarda la legge di bilancio. Occorre presidiare il rischio di nuovi inasprimenti fiscali sugli apparecchi, pretendendo una valutazione di impatto preventiva estesa a tutti i prodotti ed a tutti i canali, per evitare il paradosso di un aumento di tassazione che genera gettito su un fronte e ne fa crollare la formazione su un altro. La quarta guarda avanti: tavoli tecnici permanenti sulle AWP e sulle VLT di nuova generazione, sotto la regia dell'ente regolatore e con il contributo dei concessionari, con parametri armonizzati agli altri prodotti e con la tecnologia oggi disponibile per il contrasto al disturbo da gioco. Una sperimentazione con tassazione sul margine potrebbe dimostrare che il riequilibrio

non deprime il gettito, ma lo sostiene.

Conclusioni

Il filo comune è la diagnosi che attraversa l'intero volume e che il 29 agosto ha confermato: la paralisi normativa è il vero fattore di rischio. È l'assenza di un quadro stabile a scoraggiare gli investimenti, a comprimere la domanda legale, ad erodere gettito ed occupazione ed a rinviare l'adozione di prodotti più sicuri che la tecnologia già consente.

La stella polare, con il riordino o senza, resta la medesima: valutazioni di impatto preventive, misure ponte tempestive, azioni programmatiche per i prodotti del futuro ed una visione unitaria che tuteli insieme salute, erario, legalità ed occupazione. Averlo potuto affermare in una sede scientifica internazionale conferma che il confronto sulla questione territoriale non è più soltanto italiano; ed è auspicabile che lo sguardo comparato restituisca al legislatore quel giudizio oggettivo e non ideologico sinora mancato.

E poi oggi si apre una nuova stagione, in cui l'analisi della legittimità dei provvedimenti espulsivi in sede giudiziale non è accompagnata più da interlocuzioni della politica per la soluzione del problema a monte. E per questo ci si chiede se possa essere escluso che l'Agenzia della Dogane e dei Monopoli decida di prendere iniziative ad adiuvandum nei contenziosi degli operatori ove intraveda nei provvedimenti dei territori quell'aria di proibizione che impedisce allo Stato di fare le gare. 🚫