



## **LIBRO BIANCO DEI GIOCHI PUBBLICI**

---

**Focus su apparecchi da intrattenimento e  
scommesse attraverso il canale fisico**

(Maggio 2016)

# INDICE

<b>INTRODUZIONE .....</b>	<b>3</b>
Chi è A.C.A.D.I.....	3
Perché un Libro Bianco.....	4
Struttura e contenuti.....	6
Glossario .....	8
<b>IL MERCATO ITALIANO DEI GIOCHI PUBBLICI.....</b>	<b>10</b>
La realizzazione del controllo pubblico sul gioco con vincite in denaro.....	10
Il modello adottato dalla legislazione nazionale per la gestione dei giochi con vincite in denaro .....	11
I prodotti di gioco.....	14
Struttura ed ampiezza della rete di distribuzione dei giochi pubblici.....	16
Alcuni numeri del mercato dei giochi.....	18
Raccolta di gioco .....	18
Spesa di gioco .....	20
Entrate erariali .....	22
Remunerazione della filiera .....	22
Il gioco illegale: inquadramento e dimensioni .....	24
<b>GLI APPARECCHI DA INTRATTENIMENTO.....</b>	<b>28</b>
La regolazione del comparto .....	28
I prodotti di gioco.....	29
La filiera di gioco e il modello economico sotteso.....	30
Struttura ed ampiezza della rete distributiva .....	32
L'atteggiamento sociale verso gli apparecchi da intrattenimento.....	34
Alcuni numeri del mercato degli apparecchi da intrattenimento.....	35
Raccolta di gioco .....	35
Spesa di gioco .....	36
Entrate erariali .....	37
Ricavi di filiera .....	38
Le AWP .....	38
Le VLT .....	40
Il comparto ADI al 31 dicembre 2015 .....	41
<b>LE SCOMMESSE .....</b>	<b>44</b>
Il modello di regolazione del comparto .....	44
I prodotti di gioco.....	46
La filiera di gioco e modello economico sotteso.....	46
Struttura ed ampiezza della rete distributiva del gioco.....	48

<b>Alcuni numeri del mercato delle scommesse.....</b>	<b>50</b>
Raccolta di gioco .....	50
Spesa di gioco .....	51
Entrate erariali .....	52
Introiti di filiera .....	53
<b>Le scommesse sul <i>retail</i> fisico al 31 dicembre 2015.....</b>	<b>54</b>
<b><i>I RISCHI DA GIOCO: GAP E GIOCO MINORILE .....</i></b>	<b>56</b>
<b>Il gioco patologico in Italia .....</b>	<b>56</b>
Definizione.....	56
Le dimensioni del gioco patologico in Italia .....	57
<b>Il gioco minorile in Italia.....</b>	<b>59</b>
<b><i>GLI INDIRIZZI POLITICI DELLA LEGGE DI STABILITÀ 2016.....</i></b>	<b>62</b>
Contenuti della Legge di stabilità .....	62
Gli effetti presumibili per gli ADI e le scommesse .....	64
<b><i>LA POSIZIONE DI A.C.A.D.I. ....</i></b>	<b>66</b>
Premessa.....	66
<b>La posizione di A.C.A.D.I. sui temi della Conferenza Unificata .....</b>	<b>69</b>
Assetto della rete distributiva del gioco .....	69
Caratteristiche dei punti vendita ove si raccoglie gioco (comma 936) .....	69
Criteri per la distribuzione territoriale dei punti vendita (comma 936) .....	70
Criteri per la concentrazione territoriale della raccolta di gioco pubblico (comma 936) .....	71
Livelli di sicurezza per la tutela della salute e la prevenzione del rischio di accesso dei minori di età (comma 936) .....	72
Quadro sinottico della posizione A.C.A.D.I.....	74
<b>Ulteriori interventi normativi di supporto .....</b>	<b>75</b>
<b><i>Allegato – Popolazione residente (2015) per apparecchi AWP e punti vendita AWP.....</i></b>	<b>77</b>
Popolazione residente per AWP operativa (2015) in ciascuna regione .....	77
Popolazione residente per punti vendita AWP (2015) in ciascuna regione .....	78
<b><i>Allegato - La proposta di contingentamento A.C.A.D.I. ....</i></b>	<b>79</b>
Articolazione della rete e numerosità del parco apparecchi .....	79
Assumption alla base della quantificazione .....	79

## INTRODUZIONE

### Chi è A.C.A.D.I.

A.C.A.D.I., acronimo di Associazione Concessionari Apparecchi da Intrattenimento, è un'associazione di categoria senza scopo di lucro fondata nel 2006.

Oggi partecipano attivamente alla stessa setta concessionari operanti nel mercato italiano del gioco legale: Admiral Gaming Network S.r.l., Codere Network S.p.A., Cogetech S.p.A., Gamenet S.p.A., HBG Connex S.p.A., Intralot Gaming Machines S.p.A e NTS Network S.p.A..

A.C.A.D.I. nasce con l'obiettivo prioritario di rappresentare e di tutelare gli interessi complessivi dei soggetti aderenti. In tale logica l'associazione formula proposte unitarie per lo sviluppo del mercato legale dei giochi che siano orientate, sia alla tutela delle imprese in esso operanti, ma anche alla salvaguardia dei consumatori, alla difesa della legalità, alla crescita dell'occupazione e all'innovazione tecnologica.

In particolare l'Associazione si propone di:

- promuovere il progresso del mercato legale dei giochi nell'interesse generale del sistema economico-produttivo nazionale;
- migliorare le condizioni operative delle imprese rappresentate mediante proposte di carattere normativo, legislativo ed economico;
- promuovere occasioni di confronto e di approfondimento tra le Istituzioni e gli operatori del settore, per contribuire fattivamente alla individuazione di soluzioni politiche e regolatorie per lo sviluppo sostenibile del settore medesimo, nel rispetto delle diverse componenti;
- rappresentare gli interessi degli Associati nei rapporti con i diversi interlocutori pubblici e privati, nazionali ed internazionali;
- costituire tavoli tecnici nonché organizzare seminari ed incontri su temi di interesse comune degli Associati.

A.C.A.D.I. sostiene, inoltre, ogni iniziativa che possa favorire il contrasto al gioco illegale favorendo, da un lato, le attività di controllo sul territorio da parte delle Autorità competenti e segnalando, dall'altro, le eventuali inosservanze riscontrate nell'esercizio delle attività. L'associazione è anche attiva nella lotta al gioco patologico e nella promozione di un gioco sano e responsabile.

A.C.A.D.I. oggi aderisce a Confindustria Servizi Innovativi Tecnologici ovvero alla Federazione di Settore di Confindustria che rappresenta in Italia i Servizi Innovativi e Tecnologici con la finalità di garantire la centralità dell'impresa e del lavoro quale motore per lo sviluppo economico, tecnologico e sociale del Paese.

## Perché un Libro Bianco

**Questo Libro Bianco, redatto da A.C.A.D.I., delinea l'*habitat* ovvero il contesto normativo e regolamentare entro cui, oggi, si sviluppano e realizzano le attività dei concessionari operanti nei comparti di gioco degli apparecchi da intrattenimento con vincita in denaro e delle scommesse attraverso il canale fisico.**

**Il Libro bianco ricostruisce inoltre le evoluzioni intervenute nella regolazione dei suddetti comparti e la posizione di A.C.A.D.I. per lo sviluppo delle politiche pubbliche in materia di giochi con vincite in denaro, in attuazione degli indirizzi della Legge di stabilità per il 2016 (Legge n.208 del 28 dicembre 2015).**

**La posizione di A.C.A.D.I. è orientata all'individuazione di soluzioni per l'evoluzione del modello di gestione dei giochi legali contemperando, da un lato, gli interessi pubblici (prevenzione del rischio di accesso dei minori al gioco, tutela della salute, sicurezza sociale, fede pubblica, controllo del gioco e, in subordine, il mantenimento dei livelli di entrate erariali), dall'altro, gli interessi privati degli operatori coinvolti nel processo di offerta.**

**La ricostruzione storica e del modello di governo dei giochi pubblici, così come la posizione di A.C.A.D.I., sono proposte con particolare riguardo ai comparti di gioco degli apparecchi da intrattenimento e delle scommesse su rete fisica, anche in quanto settori del mercato più estesi per dimensioni distributive ed economiche (se non si considera il comparto delle lotterie, affidato ad un unico concessionario).**

**Il Libro Bianco è finalizzato a rendere concretamente informati e partecipi tutti gli attori istituzionali, nazionali e territoriali, sulle dinamiche del mercato dei giochi e sulle prospettive di evoluzione dello stesso, nell'ambito di un confronto finalizzato alla ricerca di soluzioni improntate alla più ampia condivisione possibile.**

Il mercato italiano dei giochi pubblici, in generale, e quello dei comparti degli apparecchi da intrattenimento e delle scommesse, in particolare, sono il risultato di un lungo e complesso processo di normazione avviato, rispettivamente, a decorrere dal 1999 e dal 2004 e realizzato ai diversi livelli istituzionali (Parlamento, Governo, Enti locali).

Infatti, gli obiettivi di politica pubblica in materia di giochi con vincite in denaro, negli anni, hanno richiesto l'adeguamento progressivo di numerose disposizioni di natura tecnica e fiscale nonché di quelle che regolano le caratteristiche ed il funzionamento della rete distributiva del gioco, con l'intento di calibrare l'offerta alle esigenze economiche e sociali via via emergenti.

L'obiettivo prioritario perseguito dallo Stato, attraverso la pluriennale azione di regolazione del sistema dei giochi pubblici, è stato indubbiamente quello di favorire una rapida emersione della consistente offerta di gioco illegale - presente storicamente nel Paese e rapidamente diffusasi negli anni Novanta con l'evoluzione tecnologica delle reti di comunicazione - mediante l'implementazione di un sistema idealmente sempre più stringente di controlli e sanzioni.

La strategia adottata dal Regolatore per il raggiungimento di tale finalità si è fondata sulla definizione normativa delle caratteristiche tecnologiche e commerciali dei diversi prodotti di gioco e sull'affidamento, tramite procedure concorsuali a livello comunitario, ad uno o più operatori qualificati, delle attività connesse all'offerta del gioco in un quadro strettamente

regolamentato.

Un sistema così concepito ha prodotto, sin dall'inizio, benefici significativi per la collettività (di ordine pubblico, di tutela dei giocatori, di sviluppo imprenditoriale, di controllabilità sociale ed evidentemente, anche di natura finanziaria). In particolare si è assistito alla:

- compressione significativa del gioco illegale e, dunque, alla riduzione dei fenomeni di gestione del gioco da parte della criminalità organizzata;
- bonifica “sociale” di alcune aree del territorio nazionale ove erano ubicati centri illegali di raccolta del gioco spesso convogliatori di ulteriori forme di illegalità (spaccio di droga, usura, etc.);
- crescita della tutela del consumatore e della fede pubblica, favorendo anche la diffusione del ruolo del gioco come strumento sicuro di intrattenimento e di svago;
- generazione di entrate erariali aggiuntive, sottratte all'illegalità, da destinare a politiche pubbliche in altri settori;
- aumento delle imprese operanti sul mercato legale dei giochi ai diversi livelli distributivi e di quelle interessate ad impiegare risorse finanziarie in tale mercato, con effetti positivi a livello nazionale sugli investimenti e sullo sviluppo tecnologico;
- crescita del PIL e dell'occupazione grazie alle nuove attività economiche legali.

Questo modello di regolazione, tuttavia, presenta ancora - a giudizio di molti - criticità e distorsioni legate:

- all'esistenza (e, talvolta, alla recrudescenza) di quote di gioco irregolare ovvero illegale, non efficacemente gestite dalle politiche di controllo e repressione;
- al governo ed al monitoraggio dei rischi sociali legati al gioco;
- alla presenza, nella filiera del gioco legale, di aree di permeabilità alla infiltrazione da parte delle organizzazioni criminali, spesso di difficile individuazione per le autorità inquirenti ma anche per gli operatori che svolgono legalmente le attività affidate;
- al contrasto tra Stato centrale ed Autonomie locali in materia di governo complessivo del gioco, soprattutto in relazione all'assenza di risorse dirette per quest'ultime;
- alla sostenibilità economica delle imprese, soprattutto quelle di piccole e medie dimensioni, che operano nel settore, a tutela tanto della qualità di gestione del rapporto con il giocatore quanto delle entrate erariali generate.

La finalità di questo Libro Bianco è, quindi, quella di delineare soluzioni operative, concretamente praticabili, per il superamento delle criticità oggi presenti, avendo quali primi obiettivi, da un lato, la limitazione degli effetti sociali legati ai rischi da gioco e, dall'altro, il mantenimento di condizioni di sostenibilità economica per le imprese concessionarie e di distribuzione già operanti legalmente nel mercato.

La finalità è perseguita, da questo Libro Bianco, con la messa a disposizione dei decisori pubblici di analisi e di informazioni per:

- comprendere gli effetti generati nel tempo dalle politiche pubbliche nel settore del gioco legale e, nello specifico, in quello degli apparecchi da intrattenimento e delle scommesse attraverso il canale fisico;

- impostare politiche evolutive del mercato che consentano il progressivo allineamento verso un nuovo modello di gestione in grado di garantire la tutela dei differenti interessi pubblici, di quelli dei giocatori, nonché di quelli delle imprese operanti nel settore in coerenza con le funzioni ed attività già affidate in concessione dallo Stato.

**In sostanza, l'intento è quello di contribuire alla definizione di una strategia pubblica condivisa per l'evoluzione dell'offerta pubblica di apparecchi da intrattenimento e di scommesse, la cui attuazione sia in grado di garantire il soddisfacimento degli interessi:**

- **dei Giocatori** tutelandoli, efficacemente, attraverso un'offerta di gioco legale monitorata con strumenti di responsabilizzazione e di inibizione nei casi di impossibilità (per età o per patologia) di un gioco adeguato alle proprie attitudini e capacità;
- **dello Stato** in materia di prevenzione del rischio di accesso dei minori al gioco, di tutela della salute, di salvaguardia della sicurezza sociale e della fede pubblica, di controllo del gioco (limitazione dell'offerta di gioco illegale e irregolare) e, in subordine, di mantenimento dei livelli di entrate erariali;
- **degli Enti locali** in relazione all'esigenza di raggiungimento dell'equilibrio tra le componenti economiche su cui si fonda il benessere del territorio amministrato (industria, occupazione, etc.) e quelle sociali (esternalità legate ai rischi da gioco);
- **degli Operatori di filiera** per il mantenimento o la rigenerazione delle condizioni di sostenibilità economica a garanzia della continuità aziendale e, quindi, del valore economico-sociale creato (sulla base dell'adesione a politiche pubbliche di regolamentazione del gioco in denaro).

## Struttura e contenuti

Questo Libro bianco, si articola in tre distinte aree tematiche in funzione dell'iter logico seguito nella predisposizione del lavoro e delle finalità perseguite.

- 1) **Ricognizione delle caratteristiche del mercato dei giochi legali (con focalizzazione sui comparti degli apparecchi da intrattenimento e delle scommesse attraverso il canale fisico), delle peculiarità e delle dimensioni del gioco illegale e dei rischi connessi al cosiddetto gioco patologico e alla fruizione del gioco da parte dei minori.**

L'obiettivo è quello di evidenziare gli aspetti positivi del mercato e gli elementi degni di attenzione.

In dettaglio nell'ambito di tale filone di intervento si analizzano:

- il modello di *governance* del mercato italiano dei giochi pubblici analizzando le scelte operate dal Legislatore in termini di riserva dello Stato all'esercizio delle attività di gioco;

- le caratteristiche del mercato dei giochi in termini di prodotti e reti distributive nonché in termini di andamento delle principali grandezze che lo qualificano (volumi di raccolta e spesa, entrate erariali, livelli occupazionali, numero di giocatori, etc.)
- le dimensioni della domanda di gioco illegale ancora presente nel Paese;
- le specificità dei comparti di gioco degli apparecchi da intrattenimento e delle scommesse offerte nei punti *retail* distribuiti sul territorio italiano;
- i rischi sociali legati al gioco con particolare attenzione al gioco d'azzardo patologico e al gioco da parte dei minori.

2) **Analisi e valutazione degli effetti attesi dall'attuazione degli indirizzi di politica pubblica in materia di giochi delineati dalla Legge di stabilità per il 2016.**

Lo scopo è individuare i potenziali rischi e le eventuali criticità sottese alle diverse opzioni di adozione degli indirizzi della Legge di stabilità per il 2016 per il perseguimento degli obiettivi di tutela degli interessi dello Stato, dei concessionari, degli altri operatori autorizzati della filiera e dei giocatori.

Si analizzano in particolare:

- i contenuti delle disposizioni riguardo *i*) i criteri di riconfigurazione della rete distributiva del gioco (nei settori degli apparecchi da intrattenimento e delle scommesse attraverso il canale fisico, *ii*) la trasformazione del parco apparecchi AWP con specifica attenzione alle misure previste per l'evoluzione tecnologica e la riduzione della numerosità degli apparecchi AWP, *iii*) le azioni di contrasto al gioco illegale e di prevenzione dei rischi connessi alla domanda di gioco;
- gli effetti e le incognite di tenuta complessiva delle rete distributiva del gioco legale derivanti dall'attuazione delle disposizioni.

3) **Formalizzazione della posizione di A.C.A.D.I. riguardo le modalità attuative degli indirizzi della Legge di stabilità per il 2016 per l'efficace perseguimento degli obiettivi prefissati** (tutela della salute, sicurezza sociale, fede pubblica, prevenzione del rischio di accesso dei minori al gioco, controllo del gioco e, in subordine, mantenimento dei livelli di entrate erariali).

La posizione espressa da A.C.A.D.I. attiene, in particolare, alle modalità di riconfigurazione dell'assetto della rete distributiva di offerta del gioco con riguardo sia alle caratteristiche dei punti vendita di gioco pubblico che ai criteri per la distribuzione e la concentrazione territoriale dei punti vendita.

Sono individuate, infine, alcune modalità di intervento per il contrasto al gioco illegale e irregolare e per la destinazione di parte dei proventi derivanti dal gioco alle Autonomie locali per assicurare, tra l'altro, la concreta attuazione delle attività di prevenzione dei rischi da gioco e per la cura delle relative patologie.

**L'elaborazione del documento si fonda sulle seguenti tesi:**

- in Italia esiste una domanda di gioco con vincita in denaro consistente e matura a cui lo Stato, attraverso la riserva legale e la qualificazione degli operatori autorizzati (concessionari), risponde assicurando la sicurezza pubblica e la fede pubblica (sottraendo, con ciò, la quota principale della domanda alla criminalità e recuperando ingenti entrate erariali, altrimenti evase);



- l'emersione del mercato del gioco verso forme legali ha posto all'attenzione della nostra Società il fenomeno delle patologie associate al gioco, la cui entità risulta di dimensioni governabili ed inferiore (in termini di incidenza percentuale sulla popolazione) rispetto a quelle di altre dipendenze;
- le politiche di contrasto alla diffusione dell'offerta di gioco legale, in particolare nel *retail* fisico, impostate dallo Stato e attuate in modo disomogeneo dalle Autonomie locali (fermi restando gli aspetti di legittimità) tendono a favorire il ricorso a forme di gioco illegale;
- il fenomeno dell'accesso dei minori al gioco, che presenta un'incidenza diversa nelle diverse aree del Paese, deve essere prevenuto attraverso soluzioni concrete ed efficaci di dissuasione e di pieno rispetto del divieto di fruizione del gioco da parte dei minorenni (miglioramento della specializzazione della rete distributiva, inasprimento delle sanzioni e, per gli apparecchi da intrattenimento AWP, sviluppo di nuove funzionalità tecnologiche per l'accesso mediato al gioco);
- l'esistenza di una domanda di gioco legale consolidata e dei potenziali rischi sociali connessi impone la riconfigurazione della rete distributiva fisica dell'offerta di gioco pubblico al fine di evitare lo spostamento della domanda esistente verso forme di gioco illegale;
- solo tali iniziative, in attuazione delle disposizioni previste dalla Legge di Stabilità per il 2016, garantiranno nel medio periodo l'allineamento delle caratteristiche della domanda di gioco con modalità di offerta dei giochi pubblici funzionali al perseguimento degli interessi, pubblici e privati, nonché alla prevenzione del rischio di accesso dei minori di età al gioco, alla tutela della salute, alla garanzia della sicurezza pubblica e della fede pubblica dei giocatori.

## Glossario

Per una migliore comprensione dei contenuti della presente Relazione, si riportano di seguito una serie di termini ed acronimi utilizzati, con indicazione a fianco del loro specifico significato:

**ADM**, indica l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli (precedentemente AAMS ovvero Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato);

**ADI**, indica gli apparecchi da intrattenimento con vincita in denaro di cui all'articolo 110, comma 6, lettere a) e b), del T.U.L.P.S.;

**AWP** (Amusement With Prizes), indica gli apparecchi da intrattenimento regolamentati dall'articolo 110, comma 6), lettera a), del T.U.L.P.S.;

**Canone di concessione**, indica il canone dovuto dai concessionari ad ADM a titolo di corrispettivo dell'affidamento della concessione;

**CIV (Codice Identificativo Videoterminale)**, indica un documento rilasciato da AAMS per ogni VLT senza il quale non è possibile installare legalmente un apparecchio in un luogo aperto al pubblico;

**Concessionario**, indica il soggetto individuato dall'Ente concedente, secondo le modalità

definite dal legislatore, per l'affidamento e l'esercizio delle specifiche attività e funzioni pubbliche per la commercializzazione di uno o più prodotti parte del portafoglio legale dei giochi pubblici;

**Ente concedente**, indica ADM;

**Entrate erariali**, indica l'ammontare delle somme incassate dall'Erario a titolo d'imposta, canoni e, per l'esercizio 2015, quale importo straordinario derivante dalla riduzione dei compensi per gli operatori della filiera del comparto ADI; non include gli importi relativi alla tassa del 6% sulle vincite e all'IVA del Lotto, alla tassa del 6% sulle vincite eccedenti i 500 euro per lotterie istantanee, giochi numerici a totalizzatore nazionale e VLT ed altri introiti straordinari;

**Importo residuo**, indica la differenza tra la raccolta complessiva di gioco e le somme restituite sotto forma di vincita ai giocatori;

**NOE** (nulla osta di esercizio), indica un documento rilasciato da ADM per ogni AWP senza il quale non è possibile installare legalmente un apparecchio in un luogo aperto al pubblico;

**Payout**, indica il valore delle vincite destinate ai giocatori sotto forma di premi in denaro;

**PREU**, indica il prelievo erariale unico applicato alle somme giocate, dovuto secondo le modalità indicate da decreti direttoriali di AAMS;

**T.U.L.P.S.**, indica il Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, di cui al Regio Decreto 18 giugno 1931, n. 773, e successive modificazioni ed integrazioni;

**VLT** (Video Lottery Terminal), indica gli apparecchi da intrattenimento regolamentati dall'articolo 110, comma 6), lettera b), del T.U.L.P.S..

## IL MERCATO ITALIANO DEI GIOCHI PUBBLICI

### La realizzazione del controllo pubblico sul gioco con vincite in denaro

L'attuale sistema dei giochi pubblici è stato impostato, tra il 2000 e il 2005, con l'obiettivo primario di condurre nell'alveo della legalità l'allora diffusissima offerta illegale, irregolare o non autorizzata di gioco con vincite in denaro. La presenza di una offerta di gioco legale poco attrattiva (ancorata a formule di gioco non più rispondenti alle esigenze di un pubblico di giocatori sempre più sofisticato e dinamico), aveva progressivamente generato e spostato la domanda di intrattenimento con vincite in denaro verso canali non regolati.

Per arginare il dilagare del fenomeno, in quegli anni fu condotta<sup>1</sup> un'imponente azione di ammodernamento del sistema di gioco pubblico, che portò, in rapida successione, alla revisione delle lotterie istantanee (gratta e vinci), all'introduzione dei giochi legali con apparecchi da intrattenimento (AWP), al rinnovamento della rete delle scommesse sportive ed ippiche e alla regolarizzazione del gioco *online* ("a distanza").

**Tali interventi condussero rapidamente alla quasi totale scomparsa di pericolosi fenomeni illegali quali l'offerta di lotterie istantanee camuffate da concorsi promozionali, i *videopoker*, i picchetti, le scommesse nei bar nonché alla marginalizzazione dei siti *online* esteri.**

**In tal modo furono progressivamente fatti emergere quasi 50 miliardi di euro di raccolta di gioco irregolare (o illegale) realizzata a svantaggio dell'erario (evasione fiscale) e dei giocatori (per effetto della commercializzazione di giochi con vincite ridotte che conducevano i fruitori dell'offerta verso elevatissimi livelli di spesa).**

Per ottenere in un tempo così breve un risultato tanto importante la strategia adottata dal Regolatore pubblico fu quella di tendere alla soddisfazione della domanda di gioco comunque già esistente; ossia fu quella, per quanto possibile, di:

- continuare a proporre legalmente prodotti con meccanismi di gioco analoghi a quelli illegali (ma mediante sistemi controllati ed uniformati di offerta, vale a dire, controllo complessivo delle somme da erogare in vincita, del prezzo delle partite, del valore massimo delle vincite, etc.);
- mantenere la distribuzione del gioco dove era già offerto illegalmente<sup>2</sup>, sotto la condizione, però, che i soggetti imprenditoriali coinvolti avessero i necessari requisiti di affidabilità e superassero i controlli garantiti da gare pubbliche e sistemi autorizzatori.

**Nei 10 anni successivi, ossia dal 2006 ad oggi, il sistema dei giochi pubblici concepito nei primi anni 2000 è stato mantenuto nei suoi elementi essenziali, tralasciando però qualunque valutazione volta a verificare l'allineamento di tale sistema alle nuove esigenze che andavano progressivamente emergendo dal contesto sociale.**

<sup>1</sup> Anche sulla scorta dell'estesa "Indagine conoscitiva sul settore dei giochi e delle scommesse" realizzata, tra il 2002 ed il 2003, dalla 6ª Commissione permanente (Finanze e tesoro) del Senato della Repubblica.

<sup>2</sup> In tal modo è stata costruita, tuttavia, una rete diffusa di commercializzazione dei giochi pubblici, in alcuni casi ridondante.

Oggi, il sistema presenta caratteristiche che impongono l'avvio di un percorso di aggiornamento volto ad assicurare sia la salvaguardia degli elementi positivi che lo contraddistinguono, sia la correzione - ponderata e razionale - di quegli elementi ormai non più al passo con le nuove esigenze e sensibilità sociali.

## **Il modello adottato dalla legislazione nazionale per la gestione dei giochi con vincite in denaro**

L'ordinamento giuridico italiano riserva allo Stato l'esercizio in via esclusiva delle attività di gioco (Legge n. 496 del 1948). L'articolo 1 del decreto legislativo 14 marzo 1948, n. 496 stabilisce che *“l'organizzazione e l'esercizio di giochi di abilità e di concorsi pronostici, per i quali si corrisponda una ricompensa di qualsiasi natura e per la cui partecipazione sia richiesto il pagamento di una posta in denaro, sono riservati allo Stato”*.

La disciplina dei giochi pubblici spetta, dunque, allo Stato<sup>3</sup>, con esclusione di altri centri di normazione quali le Regioni e le Province; la ragione di tale scelta è evidentemente anche quella di mantenere la coerenza con l'ordinamento comunitario, che richiede un quadro normativo unitario a livello nazionale, ferme restando le scelte di maggiore o minore legalizzazione del gioco con vincite in denaro da parte di ciascuno Stato membro.

Ne deriva oggi un sistema di regolazione del gioco lecito in cui lo Stato, tramite specifici provvedimenti normativi, definisce i requisiti dei giochi, le modalità d'offerta, le caratteristiche della rete distributiva e dei luoghi di vendita, i criteri di ripartizione della raccolta (e dei conseguenti ricavi) tra i diversi soggetti coinvolti (giocatori, Stato, attori della filiera). In sintesi, sono definiti normativamente tutti gli elementi che qualificano il prodotto, nonché i modi in cui lo stesso deve essere reso disponibile ai diversi fruitori.

Le disposizioni statali non si limitano a definire le regole volte a garantire l'erogazione del servizio, ma stabiliscono anche il numero di intermediari ed i confini della loro attività. In tale

---

<sup>3</sup> Lo Stato agisce per mezzo del Ministero delle finanze a cui sono affidate tutte le attività connesse alla organizzazione e gestione dei giochi.

Nel 2002, al fine di eliminare duplicazioni e sovrapposizioni di competenze, è stato posto in essere un riordino sul piano organizzativo demandando ai Monopoli di Stato (operanti nell'ambito del Ministero delle finanze) le funzioni statali in materia di organizzazione e gestione dei giochi pubblici e trasferendo in capo a quest'ultimo tutte le funzioni di regolazione, indirizzo, coordinamento e controllo delle connesse attività (DPR 33/2002 emanato a norma della Legge 383/2001).

A decorrere dal 1° dicembre 2012 - in applicazione del Decreto legge 6 luglio 2012, n. 95 convertito con Legge n. 135 del 7 Agosto 2012 - la gestione del mercato dei giochi è stata affidata all'Agenzia delle Dogane che ha incorporato l'Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato assumendo la nuova denominazione di Agenzia delle Dogane e dei Monopoli. Oggi, le principali funzioni esercitate da ADM sono:

- attuare la legislazione vigente in materia di giochi e vigilarne il rispetto, riducendo progressivamente la quota di gioco non autorizzato;
- regolare l'assetto distributivo del mercato mediante il rilascio di concessioni ed autorizzazioni;
- controllare l'operato dei concessionari nonché di tutte le altre imprese impegnate nell'offerta di gioco (punti vendita, produttori, intermediari, etc.) sia in via diretta che attraverso i concessionari;
- garantire un adeguato sviluppo della tecnologia utilizzata nei diversi comparti di gioco;
- definire i processi e le procedure a cui gli attori di ogni singola filiera devono attenersi;
- garantire la sicurezza, la legalità e la trasparenza dei dati di gioco;
- svolgere le funzioni attribuite dallo Stato in materia di giochi, scommesse e concorsi pronostici, comprese quelle riguardanti i relativi tributi, ad eccezione delle imposte dirette e dell'IVA (che continuano a far capo all'Agenzia delle Entrate).

logica i singoli operatori privati hanno la possibilità di svolgere attività di esercizio del gioco solo a seguito di specifiche concessioni da parte dello Stato. La riserva di legge allo Stato esclude, pertanto, qualunque iniziativa economica da parte di privati se non in presenza di un affidamento specifico dello Stato o di rapporti contrattuali di fornitura con gli affidatari delle concessioni, che rimangono comunque responsabili dell'attività di gioco offerta.

La riserva statale nel settore del gioco pubblico persegue non solo (e non tanto) lo scopo di assicurare un congruo flusso di entrate all'erario, quanto piuttosto, quello di garantire, a fronte della dinamica economica del settore, l'interesse pubblico alla regolarità e moralità del servizio e, in particolare, la prevenzione della sua possibile degenerazione criminale.

In sostanza, tra gli scopi perseguiti mediante il regime di monopolio c'è quello del costante monitoraggio del fenomeno economico "gioco con vincite in denaro", suscettibile di attrarre somme cospicue di denaro, potenzialmente anche di provenienza illecita; fenomeno rispetto al quale si pongono, quindi, esigenze di tutela dell'ordine pubblico ed, in particolare, di contrasto alla criminalità.

L'esclusività, tuttavia, è spiegabile anche per la presenza di esternalità negative connesse al gioco come quelle impattanti sulla salute degli individui. Il fenomeno delle patologie connesse al gioco costituisce un tema di grande attualità, in ragione del particolare interesse mostrato da alcune rappresentanze sociali e dai diversi media nazionali.

Indipendentemente dall'ampiezza effettiva del fenomeno "gioco patologico" (per molti osservatori superficiali, connesso direttamente all'espansione del mercato legale), la tutela della salute rappresenta, pertanto, uno degli ulteriori obiettivi che il legislatore persegue attraverso il rafforzamento della riserva di legge e le limitazioni all'esercizio dell'attività imprenditoriale nel settore dei giochi in forza di titoli concessori ed autorizzatori.

In sintesi, la scelta del legislatore (coeva della Carta costituzionale) di rendere il settore del gioco monopolio di Stato è stata - ed è - motivata dalla necessità di:

- regolare con accuratezza, pur favorendo forme di liberalizzazione organizzativa, ambiti di un settore economico precedentemente vietati all'iniziativa privata dall'ordinamento giuridico nazionale;
- creare ambienti di gioco legale e sicuro, mediante il monitoraggio e il contrasto dell'illegalità correlata al gioco (sottrazione dei proventi derivanti dall'offerta dei giochi alle organizzazioni criminali e lotta al riciclaggio del denaro sporco);
- istituire un sistema uniforme e controllato per il prelievo erariale, assicurando un'entrata stabile e corretta nelle casse dello Stato;
- tutelare i diritti del consumatore, attuando provvedimenti atti a favorire la diffusione del ruolo del gioco come strumento di intrattenimento e svago e limitando, contestualmente, l'impatto sociale collegato al gioco (lo Stato ha il compito di assicurare un comportamento di gioco sano, con l'obiettivo di ridurre al minimo le patologie associate);
- favorire lo sviluppo controllato delle attività economiche, di produzione e di distribuzione connesse al gioco.

**La *ratio* della riserva statale dei giochi non è legata esclusivamente alla necessità di controllo da parte dello Stato dei flussi di entrate erariali derivanti dall'esercizio delle**

**attività di gioco, ma anche e prioritariamente alla necessità di tutela della salute dei giocatori, di contrasto al crimine e, più in generale, all'esigenza di tutela dell'ordine pubblico.**

Come detto lo Stato ha la possibilità di effettuare la gestione dei prodotti di gioco direttamente o per mezzo di persone, fisiche e giuridiche, che forniscano adeguate garanzie di idoneità (di carattere generale, ma anche economico e tecnico) dimostrando di essere in grado di gestirne l'esercizio.

Ad eccezione del Lotto e delle Lotterie differite, oggi lo Stato non esercita in via diretta alcuna funzione commerciale dei singoli prodotti costituenti il portafoglio dei giochi pubblici<sup>4</sup>, ma ne ha esternalizzato la conduzione a soggetti terzi specializzati nello svolgimento di tali attività.

Quindi nel mercato dei giochi pubblici sono oggi attive una pluralità di imprese, italiane e straniere, anche di grandi dimensioni per volumi di gioco amministrati, per ampiezza delle reti distributive o numerosità dei comparti di gioco nazionali ed esteri in cui sono presenti.

**Tra gli operatori imprenditoriali privati il ruolo centrale è ricoperto dai concessionari dei giochi ovvero le aziende qualificate a cui lo Stato ha affidato le funzioni e le attività strumentali all'offerta e alla distribuzione di uno (o più) giochi pubblici.**

Mediante l'istituto giuridico della concessione lo Stato trasla a terzi una posizione giuridica analoga a quella di cui esso stesso è titolare. In sostanza lo Stato non si priva dell'esercizio della riserva di legge in materia di gioco di cui è *process owner*, rappresentando la concessione una delle modalità attraverso la quale decide di esercitare le attività di cui è competente.

In tal modo lo Stato non deroga alla finalità ultima di definire un monitoraggio continuo e costante sul mercato (per verificare il rispetto della normativa, delle regole di gestione stabilite nonché delle scelte operative con cui i concessionari esercitano l'oggetto della concessione) riuscendo, dunque, a tutelare i propri interessi nonché l'ordine e la fede pubblica.

**Lo Stato, attraverso lo strumento della concessione, non si priva del rapporto che ha con l'attività che dà in concessione mantenendo il controllo sui soggetti concessionari e sui soggetti che li coadiuvando commercialmente, in maniera più o meno intensa a seconda dei diversi giochi.**

**A fronte della riserva statale, il concessionario affidatario agisce come soggetto incaricato di un pubblico servizio ed è soggetto al controllo dell'Ente concedente e al regime delle autorizzazioni di pubblica sicurezza per l'attività di vendita al pubblico.**

Nel sistema italiano coesistono, oggi, due distinti modelli competitivi di offerta dei giochi pubblici:

- pluriconcessionario che vede la presenza di più concessionari operanti, in regime di concorrenza, nell'ambito dello stesso comparto di gioco;
- mono-concessionario in cui un solo soggetto provvede, in regime di monopolio, alla gestione del comparto e dei connessi prodotti di gioco.

Ciascuno dei due modelli di offerta si articola in modalità operative distinte a seconda del livello di delega nell'esercizio dei giochi riconosciuta dallo Stato all'operatore in forza del

<sup>4</sup> Nemmeno attraverso l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli che è una sua articolazione (cfr. precedente nota 3).



disposto della concessione<sup>5</sup>.

Il percorso di graduale esternalizzazione dell'esercizio dei giochi pubblici, ha condotto alla creazione di un mercato regolato assegnato alla rigorosa direzione pubblica per equilibrare le dinamiche della domanda e dell'offerta di mercato con i superiori interessi generali.

## I prodotti di gioco

Il sistema dei giochi pubblici si è andato trasformando ed arricchendo soprattutto nel corso degli ultimi 15 anni mediante incisivi interventi di riforma che ne hanno modificato in direzione sempre più moderna i prodotti, le reti distributive e le tecnologie di supporto<sup>6</sup>.

Tavola 1 – MAPPA DELLE EVOLUZIONI DI PRODOTTO INTERVENUTE TRA IL 2000- E IL 2015)

Innovazioni di prodotto		Innovazione rete distributiva
2000		<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ampliamento rete distributiva scommesse sportive ed ippiche (Bando 2000)</li> <li>▪ Scommesse sportive online</li> </ul>
2001	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Bingo</li> </ul>	
2004	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ AWP</li> </ul>	
2005	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Scommesse BIG</li> <li>▪ Ippica a totalizzatore</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Scommesse ippiche online</li> </ul>
2006	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Introduzione giochi accessori del Lotto e del</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Lotterie istantanee online</li> </ul>

<sup>5</sup> Il livello di delega rappresenta il grado di integrazione verticale che il concessionario è autorizzato a porre in essere, rimanendo le funzioni non integrate in capo allo Stato o ad altri soggetti normativamente previsti.

Le caratteristiche distintive di ciascun affidamento in concessione sono costituite principalmente:

- dalle attività che ne costituiscono l'oggetto;
- dalla remunerazione ovvero l'aggio spettante al concessionario;
- dall'entità delle somme da versare allo Stato a titolo di imposta, di canone di concessione e di altre tipologie di entrate erariali;
- dalle responsabilità del concessionario rispetto al prodotto, alla vendita del gioco e all'Erario;
- dal prodotto di gioco (caratteristiche, prezzo, importo della giocata e limiti d'acquisto);
- dalle funzioni attribuite al concessionario in relazione all'organizzazione della rete di vendita.

<sup>6</sup> Il processo di riordino del mercato dei giochi pubblici è avviato nel 2000 con una significativa azione di ristrutturazione della rete distributiva fisica delle scommesse ippiche e sportive (Bandi 2000) e l'avvio della raccolta a distanza (telefono e internet).

Il 2001 è l'anno di lancio del Bingo e il 2004 è quello che vede l'introduzione dei giochi con apparecchi da intrattenimento con vincita in denaro, oggi rappresentante il comparto di gioco più ampio per volumi di gioco generati.

Tra il 2005 e il 2007 parte la raccolta delle prime scommesse a totalizzatore su singoli eventi (c.d. Scommesse big), è attuato il rinnovo delle formule del Lotto e del Superenalotto con l'aumento del numero di estrazioni e l'introduzione dei giochi complementari, è ulteriormente ampliata la rete di gioco delle scommesse (con l'emanazione del Bando Bersani) e lanciata anche la prima lotteria istantanea telematica.

Nel 2008, il portafoglio giochi online si arricchisce con i giochi di abilità (è introdotto il poker offerto sotto forma di torneo) ed ulteriori tipologie di scommesse sportive ed ippiche (scommesse sportive a totalizzatore, ippica nazionale, etc.).

Nel 2009 è disciplinata l'offerta del bingo online, degli skill game e del GNTN online. Si assiste, inoltre, ad un ulteriore ampliamento della rete delle scommesse ippiche (Bando Giorgetti).

Nel 2009 parte anche la sperimentazione dei sistemi di gioco VLT che saranno introdotti nell'anno successivo (2010).

Nel 2011 il portafoglio si arricchisce ulteriormente con il "poker cash" e i casino games. Viene emanata inoltre la legge Comunitaria di regolazione dell'offerta del gioco online che conduce all'ingresso di nuovi operatori nel canale di gioco telematico.

Tra il 2012 e il 2015 si attua, infine, una nuova ed ulteriore ristrutturazione della rete delle scommesse sportive ed ippiche con il Bando Monti. Partono, contestualmente, le scommesse virtuali, la raccolta delle slot online e il betting exchange.

	Innovazioni di prodotto	Innovazione rete distributiva
	Superenalotto	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ampliamento rete distributiva scommesse sportive ed ippiche (Bando Bersani)</li> </ul>
2008	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Poker a torneo online</li> <li>▪ Scommesse live</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Scommesse a totalizzatore sportive online</li> <li>▪ Ippica N&amp;I online</li> </ul>
2009	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Skill games online</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Giochi numerici a totalizzatore nazionale online</li> <li>▪ Bingo online</li> <li>▪ Ampliamento rete distributiva scommesse ippiche (Bando Giorgetti)</li> </ul>
2010	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ VLT</li> <li>▪ Rinnovo formule del Lotto</li> </ul>	
2011	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Poker cash online</li> <li>▪ Casino games online</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ampliamento rete gioco online (Legge Comunitaria)</li> </ul>
2012	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Slot online</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ampliamento rete distributiva scommesse sportive ed ippiche (Bando Monti)</li> </ul>
2013	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Virtual betting</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Giochi numerici a quota fissa online</li> </ul>
2014	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Betting exchange</li> </ul>	

Il portafoglio dei giochi pubblici è articolato, attualmente, in undici segmenti costituiti da giochi omogenei per formula ovvero evento di riferimento<sup>7</sup>. In particolare il portafoglio è così composto:

**i) Giochi numerici a quota fissa** basati sull'estrazione di singoli numeri o di combinazioni di numeri, nei quali l'entità dell'eventuale vincita è nota al giocatore nel momento della partecipazione ovvero al momento in cui quantifica la posta (essendo prefissato il moltiplicatore della quota in caso di vincita). La vincita è pagata dal banco che, teoricamente, può anche perdere, ossia distribuire somme maggiori di quelle raccolte (c.d. rischio di banco). Rientrano attualmente in questo comparto il Lotto e la collegata formula di gioco 10&Lotto.

**ii) Giochi numerici a totalizzatore nazionale** basati sull'estrazione di numeri, nei quali il valore dell'eventuale vincita non è nota al giocatore nel momento in cui decide di giocare. L'entità della vincita, infatti, dipende dal numero di giocate effettuate (che determina il valore complessivo del montepremi) e dal numero di giocate vincenti. Fanno parte del comparto il Superenalotto nonché i giochi collegati SuperStar, Win for Life, Si Vince Tutto, Eurojackpot e PlaySix.

**iii) Lotterie**, giochi normalmente basati sui numeri nei quali l'entità delle possibili vincite sono note al giocatore nel momento in cui decide di acquistare il biglietto di partecipazione. Si articolano, in funzione del tempo che intercorre tra l'acquisto del biglietto e il momento in cui la vincita si concretizza, in due distinti segmenti le lotterie differite (c.d. Lotterie tradizionali che ricomprendono la storica Lotteria Italia e le altre Lotterie minori) e quelle ad estrazione istantanea (Gratta e vinci).

**iv) Giochi a base sportiva ossia** concorsi pronostici e scommesse in cui il giocatore vince in relazione alla sua capacità di prevedere gli esiti di un avvenimento sportivo. In Italia tali giochi hanno una lunga tradizione che parte dall'introduzione, nel 1946, del Totocalcio. In questo segmento sono ricomprese anche scommesse che, pur avendo come oggetto eventi non sportivi (spettacolo, borsa, etc.), sono coincidenti, in termini di prodotto, con quelle riferite agli avvenimenti sportivi, che, comunque, rappresentano una percentuale trascurabile del mercato. Il comparto attualmente si articola in tre linee di prodotto: i concorsi pronostici, le

<sup>7</sup> Il comparto circoscrive la sfera della regolazione ossia l'ambito sul quale il Regolatore definisce le strategie di sviluppo e di difesa del segmento dalle aggressioni di prodotti di gioco illegali o irregolari.



Scommesse a quota fissa e le Scommesse a totalizzatore o Scommesse Big.

**v) Giochi a base ippica** ossia concorsi pronostici e scommesse in cui il giocatore vince in relazione alla sua capacità di prevedere gli esiti di una corsa di cavalli: anche in questo comparto l'Italia vanta una lunga tradizione (il concorso Totip è stato uno dei primi giochi su eventi ippici ad essere lanciato nel mondo). Il comparto è articolato in due distinti segmenti: le scommesse ippiche da un lato, e l'ippica nazionale ed internazionale dall'altro.

**vi) Giochi su eventi simulati** (giochi di sorte a quota fissa) in cui lo scommettitore sceglie tra più eventi possibili e viene remunerato, in caso di pronostico corretto, con una vincita predeterminata. Nelle scommesse su eventi simulati gli eventi sono generati, ogni cinque minuti, da un sistema casuale che ne produce fino ad un massimo di 500 al giorno<sup>8</sup>.

**vii) Betting exchange**, tipi di scommessa che differiscono da quelle tradizionali poiché non esiste più il classico binomio bookmaker-scommettitore in cui il primo funge da banco e il secondo si occupa della puntata. In questo gioco infatti un soggetto può decidere di svolgere il ruolo del Banco scegliendo un determinato evento sportivo e proponendo una propria quota per la scommessa. A questo punto, uno o più utenti potranno fare la loro puntata e piazzare una somma di denaro su quella quota, “abbinando” la loro giocata al denaro di chi ha bancato e viceversa. Alla fine dell'evento, i soldi abbinati di entrambi saranno accreditati sul conto del vincitore. Lo scommettitore dunque assume le vesti di bookmaker permettendo un confronto diretto.

**viii) Bingo**, ossia un gioco numerico a totalizzazione locale assimilabile come meccanismo di funzionamento alla tradizionale tombola. La vincita è legata al caso e non alla competenza del giocatore. Essendo un gioco a totalizzazione l'entità dei singoli premi dipende dal numero di cartelle vendute in corrispondenza di ogni sessione di gioco (che determina il valore del montepremi) e dal numero di cartelle vincenti.

**ix) Giochi con apparecchi da intrattenimento** nei quali il giocatore interagisce esclusivamente con una macchina elettronica; in taluni casi il comparto può avere punti di sovrapposizione con i giochi da casinò telematico. Il comparto presenta due linee di prodotto le AWP e le VLT.

**x) Giochi di abilità**, articolati in due distinti prodotti: il poker online e gli skill games. Il poker online rappresenta il gioco di maggior successo della famiglia dei giochi di carte che possono essere offerti, a legislazione vigente, sotto forma di torneo e nella variante cash. Gli skill games rappresentano invece la versione con vincita in denaro dei cosiddetti “videogiochi” in cui la componente logica o di abilità manuale è prevalente rispetto all'alea.

**xi) Casino Games**, giochi di sorte a quota fissa nonché dei giochi di carte organizzati in forma diversa dal torneo con partecipazione a distanza. Rientrano tra essi giochi come il blackjack, la roulette, le slot machine online, i giochi con croupier dal vivo ed altre tipologie analoghe.

## Struttura ed ampiezza della rete di distribuzione dei giochi pubblici

<sup>8</sup> Tali giochi sono regolamentati dall'articolo 1, comma 88, della Legge del 27 dicembre 2006, n. 296.

I prodotti del sistema italiano dei giochi pubblici sono offerti tramite due distinti canali di distribuzione: la rete fisica di vendita, costituita da quasi **100.000 punti** distribuiti sul territorio e il canale online (ad oggi i siti<sup>9</sup> che offrono gioco legati ad operatori legalmente operanti sul mercato sono circa **350**).

**Complessivamente nel settore operano circa 150.000 imprese<sup>10</sup> con un numero di addetti che ha superato le 200.000 unità** (di cui 20.000 direttamente impiegati nel settore del gioco e 180.000 nell'indotto)<sup>11</sup>.

Nell'ambito della rete fisica il legislatore ha operato un'ulteriore suddivisione distinguendo tra due diverse tipologie di negozi: i negozi specializzati e quelli non specializzati.

**I negozi specializzati sono punti di vendita di gioco avente come attività principale la commercializzazione dei giochi pubblici.**

In tali esercizi commerciali la vendita accessoria di altri prodotti (ad esempio somministrazione di cibo e bevande) non costituisce attività economica indipendente, ma è funzionale e strumentale al miglior servizio dei giocatori.

**Ad oggi i punti di gioco specializzati sono circa 8.500** (compresi i cosiddetti "CTD" regolarizzati dal punto di vista fiscale nel corso del 2015 e del 2016<sup>12</sup>).

I negozi autorizzati sottostanno ad una normativa complessa, generata per stratificazioni successive, che porta - dal punto di vista concessorio - a suddividerli in negozi di scommesse, sale giochi e sale bingo; tuttavia, in ogni sala specializzata si possono vendere tutti i prodotti di gioco se in possesso delle singole, specifiche concessioni.

La normativa prevede specifici requisiti di lay-out e di sicurezza per ogni tipo di punto vendita, specifici per prodotto di gioco e spesso non coerenti tra le diverse tipologie; requisiti comuni e fondamentali per tutte e tre le tipologie sono la specializzazione nella vendita del gioco, il divieto di accesso ai minori e l'autorizzazione di pubblica sicurezza (articolo 88 del T.U.L.P.S.).

Alcune tipologie di giochi possono essere offerte oggi solo in punti di vendita specializzati. Si tratta del bingo, delle scommesse sportive a quota fissa, delle scommesse ippiche e del gioco attraverso apparecchi VLT.

**I negozi non specializzati sono, invece, esercizi in cui la commercializzazione dei giochi pubblici rappresenta esclusivamente un'attività accessoria.**

Tali negozi sono collocati in locali aperti al pubblico di ogni tipo (tipicamente bar e tabaccherie-ricevitorie) che, accanto all'attività principale, commercializzano prodotti di gioco

<sup>9</sup> Legati a 104 operatori titolari di una concessione per l'offerta del gioco online.

<sup>10</sup> È compreso in tale valore anche il numero di aziende produttrici di componenti *hardware* e *software* di supporto al gioco nonché le imprese che esercitano le attività di gioco in forma complementare rispetto all'attività principale (es. tabaccherie, ricevitorie, etc.).

<sup>11</sup> Risultano confermati i dati forniti dal Direttore pro tempore dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli Giuseppe Peleggi nell'ambito dell'audizione presso la VI Commissione Permanente Finanze Camera dei Deputati il 6 Giugno 2013.

<sup>12</sup> I CTD sono punti di accettazione di scommesse legati ad un soggetto non autorizzato. Con la Legge di stabilità per il 2015 è stata disciplinata la possibilità di sanare la posizione dei CTD nei confronti dell'Erario versando un importo *una tantum* di 10 mila euro e l'imposta unica dovuta, in due rate.

I punti di accettazione irregolari che hanno aderito alla regolarizzazione nel 2015 sono risultati pari a 2.195. Il medesimo procedimento di regolarizzazione è stato previsto anche nella Legge di Stabilità per il 2016, ma la partecipazione dei CTD è risultata piuttosto esigua (sono circa 320 i punti che hanno chiesto di essere regolarizzati).

quali lotterie, giochi numerici a totalizzatore nazionale, ma anche, in moltissimi casi, prodotti di scommesse e gioco attraverso apparecchi AWP. **Si tratta di circa 85.000 punti vendita.**

In questi locali il filtro di accesso al gioco per i minori è esclusivamente responsabilità dell'esercente ed è necessariamente da effettuarsi all'interno dell'esercizio.

**Tavola 2 – DISTRIBUZIONE DELLA RETE DI VENDITA PER TIPOLOGIA DI GIOCO (31/12/2015)**<sup>13</sup>

Gioco	Rete fisica (Numero punti)	Rete online (si/no)
Giochi numerici a quota fissa	34.029	SI
Giochi numerici a totalizzatore	35.073	SI
Lotterie	64.458	SI
Giochi a base sportiva	9.915 <sup>14</sup>	SI
Giochi a base ippica	6.911 <sup>15</sup>	SI
Giochi su eventi simulati	Rete giochi a base sportiva ed ippici	SI
Betting exchange	NO	SI
Bingo	208	SI
Giochi con apparecchi da intrattenimento	83.307 (punti AWP) 4.863 (punti VLT)	NO
Giochi di abilità	NO	SI
Casino games	NO	SI

## Alcuni numeri del mercato dei giochi

**Il sistema italiano dei giochi pubblici con vincita in denaro nel 2015 ha registrato una raccolta di 87,71 miliardi di euro, pagando vincite ai giocatori per 70,98 miliardi e garantendo entrate erariali per 8,86 miliardi. La restante quota, circa 7,87 miliardi di euro, ha garantito la remunerazione di tutte le imprese attive nell'offerta di gioco (concessionari, distributori, punti vendita, etc.).**

### *Raccolta di gioco*

Il mercato dei giochi legali è stato caratterizzato, tra il 2010 e il 2015, da una ulteriore espansione della domanda in continuità con il *trend* di emersione del gioco “nero” avviato nel decennio precedente.

<sup>13</sup> Fonte Libro blu dell'Agenzia delle dogane e dei Monopoli pubblicato relativo al 2015.

<sup>14</sup> Tale dato è stato determinato considerando che risultano attivi sul mercato dei giochi a base sportiva circa 5.430 diritti sport Bersani (titoli rilasciati nel 2006 ed abilitanti l'apertura di negozi ovvero corner di gioco), 1.970 diritti emanati con la procedura di gara del 2012 (c.d. diritti Monti), e 2.515 CDT “regolarizzati”. A tali punti devono essere aggiunti, per completezza, quelli che offrono esclusivamente scommesse sportive a totalizzatore (concorsi pronostici e scommesse big) quantificati, dall'Agenzia delle dogane e dei monopoli nel Libro blu relativo all'anno 2015, in 9.758 unità.

<sup>15</sup> Il valore è stato determinato dalla somma dei seguenti dati: 41 ippodromi, 4.400 diritti Bersani per negozi e corner ippici, 1.970 diritti Monti e 500 diritti rilasciati nel 2009 (con il c.d. Bando Giorgetti).

**Complessivamente la raccolta<sup>16</sup> è passata dai 61,4 miliardi di euro del 2010 agli 87,7 miliardi di euro del 2015, con un tasso annuo di crescita di 7,4 punti percentuali. La raccolta media annuale nel periodo si è attestata sugli 81 miliardi di euro.**

Questi risultati sono stati raggiunti grazie alla progressiva e costante azione di contrasto al gioco non autorizzato operata dagli organi dello Stato competenti in materia (Legislatore, ADM, Guardia di Finanza, etc.), in sostanziale continuità con le politiche di sviluppo del mercato già definite nel quinquennio precedente (2000-2014).

Le azioni poste in essere sono state volte, sì ad un'intensificazione e migliore efficacia delle attività di monitoraggio e controllo del territorio, ma anche ad:

- un graduale e ponderato arricchimento del portafoglio prodotti offerto al fine della crescita dell'*appeal* dei giochi legali a discapito di quelli illegali che non assicurano alcuna tutela e trasparenza al giocatore;
- un ampliamento della rete di vendita dei giochi (soprattutto, quella delle scommesse sportive ed ippiche, particolarmente soggetta ad offerta illegale) e, in misura minore, di quella dei prodotti *lotteries* (lotterie istantanee e giochi numerici a totalizzatore nazionale).

Tali interventi hanno condotto verso un'evoluzione del mercato non legata in maniera indifferenziata a tutti i giochi, ma piuttosto eterogenea. In particolare si è assistito:

- da un lato, alla progressiva perdita di attrattività di alcuni prodotti come le scommesse ippiche, le lotterie differite, il lotto, il superenalotto e il bingo;
- dall'altro, allo spostamento delle preferenze verso nuovi giochi o formule rinnovate nei meccanismi di partecipazione e funzionamento (anche per effetto dell'evoluzione delle tecnologie di supporto) come, ad esempio, i giochi *online* ed i giochi offerti tramite apparecchi da intrattenimento.

Inoltre, il mercato ha mostrato un andamento difforme nel tempo con una contrazione della raccolta tra il 2012 e il 2014, legata anche a fattori esogeni (recessione economica del Paese), con andamenti diversi per le singole famiglie di giochi. Si è verificata, infatti:

- un'espansione della domanda di scommesse sportive a quota fissa, dei *casino games* (proposti solo a distanza) e, nell'ambito dei giochi numerici a quota fissa, del 10&Lotto;
- una forte riduzione della raccolta del *poker* (in entrambe le sue varianti, a torneo e *cash*, anch'essi proposti solo a distanza) e dei giochi tradizionali (lotto, giochi numerici a totalizzatore, bingo, scommesse ippiche, lotterie, etc.).

Nel 2015, la raccolta ha registrato nuovamente una crescita, per effetto dell'ingresso di nuovi operatori (ancora, quindi, per emersione di raccolta di gioco irregolare) nonché per effetto di una razionalizzazione della rete di vendita nel comparto degli apparecchi da intrattenimento.

---

<sup>16</sup> La raccolta misura l'andamento fisico della domanda essendo un indicatore che contabilizza quante transazioni di gioco equivalenti ad un euro si acquistano in un determinato periodo.

**Tavola 3 – RACCOLTA 2010/2015 ARTICOLATA PER COMPARTO DI GIOCO**

(mln di €)	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Giochi numerici a quota fissa	5.232	6.810	6.221	6.333	6.629	7.077
Giochi numerici a totalizzatore	3.524	2.396	1.779	1.376	1.188	1.055
Lotterie	9.368	10.151	9.764	9.612	9.442	9.063
Giochi a base sportiva	4.496	3.925	3.995	3.822	4.250	5.592
Giochi a base ippica	1.672	1.325	1.011	813	682	636
Virtual betting	-	-	-	17	1.148	1.067
Bingo	1.954	1.934	1.763	1.664	1.624	1.598
Giochi ADI	31.983	44.922	49.699	47.694	46.975	48.391
Poker e skill games	3.146	6.861	9.147	6.284	4.893	3.935
Casino games	-	1.557	4.825	6.996	7.425	9.294
<b>Raccolta di gioco</b>	<b>61.375</b>	<b>79.880</b>	<b>88.205</b>	<b>84.611</b>	<b>84.256</b>	<b>87.708</b>

### Spesa di gioco

La spesa, nel mercato del gioco in denaro, individua quanto i giocatori corrispondono effettivamente per l'acquisto di intrattenimento con vincite in denaro ovvero l'effettivo impegno economico connesso alla domanda gioco. Essa è determinata quale differenza tra le somme giocate e quanto restituito ai giocatori sotto forma di vincite e premi in denaro.

La spesa determina la remunerazione complessiva destinata all'erario, ai concessionari nonché agli altri operatori della filiera (produttori, *provider*, esercenti, etc.).

**La spesa effettiva del gioco tra il 2010 e il 2015 risulta stabile e, in termini assoluti, nel periodo è stata di 17,0 miliardi di euro medi annui.**

La sostanziale invarianza<sup>17</sup> è determinata sia dalla politica indotta dal Regolatore di crescita dei *payout* di gioco<sup>18</sup> che dal graduale spostamento della domanda verso prodotti con frequenza di vincita più alta (*casino games*, lotterie istantanee, apparecchi da intrattenimento).

**La spesa unitaria sostenuta dai giocatori per intrattenersi con i prodotti legali, tra il 2010 e il 2015, è, comunque, progressivamente diminuita, in continuità con i trend registrati negli anni precedenti: nel 2010 a fronte di una raccolta di gioco pari a 1 il costo per il giocatore era di 0,28 mentre nel 2015 è stato solo di 0,19.**

**Tavola 4 – RACCOLTA, VINCITE E SPESA DEI GIOCATORI 2010/2015**

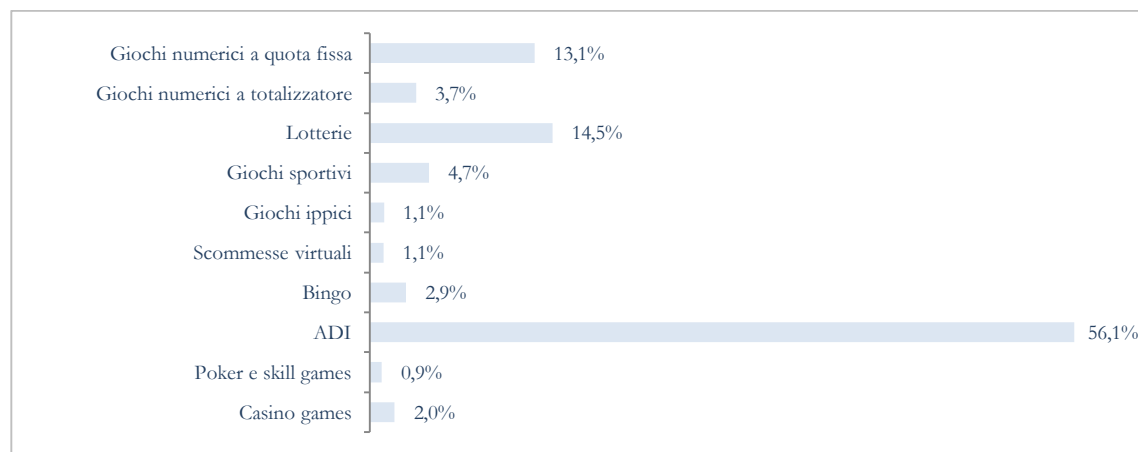
(mln di €)	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Vincite	44.126	61.767	71.139	68.212	67.836	70.980
Spesa	17.249	18.114	17.065	16.399	16.420	16.728
<b>Raccolta</b>	<b>61.375</b>	<b>79.880</b>	<b>88.205</b>	<b>84.611</b>	<b>84.256</b>	<b>87.708</b>
(%)	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<i>Vincite</i>	71,9%	77,3%	80,7%	80,6%	80,5%	80,9%
<i>Spesa</i>	28,1%	22,7%	19,3%	19,4%	19,5%	19,1%

<sup>17</sup> Il tasso medio di variazione annua tra il 2010 ed 2015 è pari a -0,4%.

<sup>18</sup> Tra il 2010 e il 2015 le vincite sono cresciute in misura rilevante per l'introduzione di giochi con valore dei montepremi complessivi più elevato (VLT, *casino games*, *poker cash*, *slot online*, etc.).

A fine 2015 il 83,7% della spesa risulta distribuita su tre prodotti: giochi con ADI (56,1%), lotterie (14,5%) e giochi numerici a quota fissa (13,1%). La restante parte è distribuita sugli altri comparti di gioco.

Tavola 5 – DISTRIBUZIONE DELLA SPESA TRA I GIOCHI LEGALI (ANNO 2015)



Come detto, la spesa dei giocatori è ripartita, in base all'attuale regolazione di settore, tra:

- lo Stato, sotto forma di imposte<sup>19</sup>, canoni di concessione ed altre entrate (di seguito erario o entrate erariali);
- i concessionari affidatari dell'offerta dei giochi parte del *portfolio* pubblico;
- gli altri soggetti autorizzati dalle disposizioni di pubblica sicurezza ad offrire i prodotti di gioco ai quali i concessionari, tramite contratti di diritto privato, hanno esternalizzato parte delle proprie attività.

**Tra il 2010 e il 2015 il 51,6% delle risorse generate dall'offerta di prodotti di gioco (la spesa effettiva) è stata destinata all'Erario. La restante parte (48,4%) ai soggetti che, tramite la loro attività imprenditoriale, gestiscono l'attività di gioco impiegando 200 mila addetti.**

Tavola 6 – RIPARTIZIONE DELLA SPESA TRA ERARIO ED OPERATORI DI GIOCO 2010/2015

(mln di €)	2010	2011	2012	2013	2014	2015 <sup>20</sup>
Erario	9.298	9.227	8.551	8.474	8.216	8.858
Operatori di gioco	7.951	8.888	8.514	7.924	8.204	7.870
<b>Spesa dei giocatori</b>	<b>17.249</b>	<b>18.114</b>	<b>17.065</b>	<b>16.399</b>	<b>16.420</b>	<b>16.728</b>
(mln di €)	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Erario	53,9%	50,9%	50,1%	51,7%	50,0%	53,0%
Operatori di gioco	46,1%	49,1%	49,9%	48,3%	50,0%	47,0%

<sup>19</sup> Per completezza, deve ricordarsi che le imposte di tutti i prodotti di gioco generate in Sicilia sono trasferite integralmente all'Amministrazione regionale siciliana, in applicazione delle normative statali sull'autonomia regionale speciale.

<sup>20</sup> Sono consideranti anche gli impatti complessivi derivanti dalla Legge di stabilità 2015 (ovvero i -500 milioni di euro di compensi alla filiera ADI).

## *Entrate erariali*

Nel periodo 2010-2015 l'erario ha maturato ed incassato introiti per 52,6 miliardi di euro, con valori medi annui che hanno sfiorato gli 8,8 miliardi di euro. Di questi circa 0,5 miliardi di euro sono stati percepiti dall'Agenzie delle dogane e dei monopoli a titolo di canoni di concessione e, in via residuale, da altri soggetti pubblici (ad esempio il MIPAAF nel comparto dell'ippica).

Nel 2015 l'erario ha contabilizzato, inoltre, introiti addizionali, pari a 500 milioni di euro, per effetto dell'applicazione delle disposizioni della Legge 23 dicembre 2014, n. 190 (articolo 1, comma 649), che hanno stabilito la riduzione dei compensi destinati alla filiera del solo comparto degli apparecchi da intrattenimento.

Tavola 7 – ENTRATE ERARIALI 2010/2015 PER COMPARTO DI GIOCO

(mln di €)	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Giochi numerici a quota fissa	1.249	1.737	1.134	1.210	1.114	1.179
Giochi numerici a totalizzatore	1.582	1.085	818	644	551	489
Lotterie	1.732	1.534	1.601	1.486	1.462	1.353
Giochi a base sportiva	234	201	188	177	195	232
Giochi a base ippica	318	250	193	154	123	113
Virtual betting	-	-	-	1	39	38
Bingo	235	232	212	200	195	192
Giochi ADI	3.850	4.072	4.286	4.494	4.434	5.149
Poker e skill games	99	104	87	57	47	42
Casino games	-	11	32	52	56	72
<b>Erario</b>	<b>9.298</b>	<b>9.227</b>	<b>8.551</b>	<b>8.474</b>	<b>8.216</b>	<b>8.858</b>

Delle entrate erariali complessivamente prodotte attraverso l'offerta dei giochi legali nel periodo esaminato 2010-2015, il 49,9% è derivato dal comparto degli apparecchi da intrattenimento, seguito dalle lotterie (17,4% del totale delle entrate e, dunque, ad oltre 30 punti percentuali di differenza rispetto al comparto ADI) e dai giochi numerici a quota fissa (14,5%).

Il comparto degli apparecchi è tuttavia quello che, sempre tra il 2010-2015, ha subito il maggiore aumento del livello di imposizione fiscale in termini percentuali sulla raccolta di gioco.

## *Remunerazione della filiera*

La remunerazione di filiera è data dalla differenza tra la spesa dei giocatori e quanto destinato all'Erario a titolo di imposta, canoni di concessione ed altri oneri destinati ad istituzioni pubbliche.

Essa, pertanto, non rappresenta il margine di redditività delle imprese di gioco. Per la determinazione di quest'ultimo è necessario dedurre da tale importo i costi e gli altri gravami sostenuti per l'esercizio dell'attività imprenditoriale legata al gioco (costi d'esercizio, oneri finanziari, quote di ammortamento, etc.).



**I compensi lordi percepiti dagli operatori che ai diversi livelli di filiera permettono l'offerta legale (circa 150.000 imprese tra concessionari, gestori dei punti di gioco, produttori ed ulteriori terzi attivi nella distribuzione dei prodotti) si sono attestati, tra il 2010 e il 2015, su un valore medio annuo di 8,2 miliardi di euro, facendo registrare un tasso medio annuo di variazione pressoché nullo (-0,2%).**

**Evidente, tuttavia, risulta la contrazione registrata tra il 2014 e il 2015 (-4,1%), legata, come evidenziato, alla riduzione dei compensi spettanti agli operatori del settore degli apparecchi da intrattenimento in applicazione delle disposizioni della Legge di stabilità per il 2015.**

**Tavola 8 – REMUNERAZIONE FILIERA 2010/2015 PER COMPARTO DI GIOCO**

(mln di €)	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Giochi numerici a quota fissa	753	981	891	907	950	1.014
Giochi numerici a totalizzatore	408	277	206	159	138	122
Lotterie	1.124	1.208	1.162	1.144	1.124	1.079
Giochi a base sportiva	662	718	513	604	619	551
Giochi a base ippica	189	150	114	88	76	71
Virtual betting	-	-	-	2	147	143
Bingo	352	348	317	300	292	288
Giochi ADI	4.185	4.886	4.923	4.341	4.519	4.234
Poker e skill games	277	280	274	183	140	113
Casino games	-	38	114	195	201	256
<b>TOTALE</b>	<b>7.951</b>	<b>8.888</b>	<b>8.514</b>	<b>7.924</b>	<b>8.204</b>	<b>7.870</b>

L'invarianza dei compensi di filiera a livello complessivo di mercato mostra un andamento differenziato tra i diversi comparti di gioco.

**Tavola 9 – REMUNERAZIONE FILIERA % SU RACCOLTA 2010/2015 PER COMPARTO DI GIOCO**

(mln di €)	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<i>Giochi numerici a quota fissa</i>	14,4%	14,4%	14,3%	14,3%	14,3%	14,3%
<i>Giochi numerici a totalizzatore</i>	11,6%	11,6%	11,6%	11,6%	11,6%	11,6%
<i>Lotterie</i>	12,0%	11,9%	11,9%	11,9%	11,9%	11,9%
<i>Giochi a base sportiva</i>	14,7%	18,3%	12,8%	15,8%	14,6%	9,9%
<i>Giochi a base ippica</i>	11,3%	11,3%	11,3%	10,8%	11,1%	11,1%
<i>Virtual betting</i>	-	-	-	12,7%	12,8%	13,4%
<i>Bingo</i>	18,0%	18,0%	18,0%	18,0%	18,0%	18,0%
<i>Giochi ADI</i>	13,1%	10,9%	9,9%	9,1%	9,6%	8,7%
<i>Poker e skill games</i>	8,8%	4,1%	3,0%	2,9%	2,9%	2,9%
<i>Casino games</i>	-	2,4%	2,4%	2,8%	2,7%	2,8%

In particolare, un'analisi per prodotto permette di evidenziare una riduzione significativa dei



compensi per la filiera in soli quattro segmenti di gioco: giochi a base sportiva, giochi a base ippica, *poker* (online) ed ADI.

La remunerazione di filiera si riduce per i giochi a base sportiva, per il *poker* e, in misura marginale, nel segmento dei giochi ippici per effetto dell'incremento dei *payout*. Infatti, nell'ambito del singolo comparto, si rileva uno spostamento della domanda verso giochi con livello di vincite più elevato quali ad esempio il poker cash (a danno del poker in modalità torneo) ovvero le scommesse *live* nel settore delle scommesse sportive.

La riduzione dei compensi risulta aggravata, nell'ambito dei giochi sportivi ed ippici, anche dall'aumento della numerosità della rete distributiva con effetti di riduzione della marginalità per singolo punto vendita.

Nel comparto ADI la contrazione dei compensi è invece originata:

- da un lato, dallo spostamento di parte della domanda sul prodotto di gioco VLT;
- dall'altro, dal progressivo aumento (per esigenze di finanza pubblica) dei livelli di tassazione, cresciuti per il prodotto di gioco AWP dal 12,1% del 2010 al 13% del 2015 e per le VLT dal 2% del 2010 al 5% del 2015.

Per completezza di analisi deve evidenziarsi che, contemporaneamente alla riduzione della remunerazione, si è verificato un incremento dei livelli di investimento richiesti ai concessionari nonché un aumento dei costi di gestione, per effetto dell'applicazione delle disposizioni introdotte dalle Leggi di stabilità per il 2014 e il 2015.

**In sostanza, nel periodo analizzato (2010-2015) le condizioni economiche degli operatori di filiera di alcuni comparti risultano particolarmente peggiorate. Ne sono testimonianza la chiusura di diversi punti scommesse, la costante riduzione dei negozi specializzati in scommesse ippiche, le continue tensioni commerciali nel comparto degli apparecchi da intrattenimento in materia di ripartizione dei compensi all'interno della filiera.**

## Il gioco illegale: inquadramento e dimensioni

Il gioco illegale in Italia è il gioco con vincite in denaro offerto al di fuori dei canali distributivi affidati in concessione.

Nel *retail* l'offerta illegale è determinata sostanzialmente da tre condizioni, coesistenti od alternative tra di loro:

- presenza di organizzazioni criminali ben inserite nei territori che sfruttano l'offerta di gioco in denaro in maniera sinergica alle altre attività illegali che conducono; talvolta queste organizzazioni si infiltrano nella rete legale per aumentare le opportunità di copertura della propria offerta illegale;
- interesse di operatori commerciali (generalmente, piccoli esercizi pubblici) ad accettare offerte di tecnologie di gioco e di comunicazione a condizioni più vantaggiose (per i loro ricavi) di quelle del gioco legale (anche comparate con i rischi economici di sanzioni amministrative pecuniarie o di limitazione dell'attività commerciale degli esercizi);

- ricerca di condizioni fiscali vantaggiose (quando non assenti) per organizzatori e distributori dell'offerta.

I settori maggiormente coinvolti dalla presenza di offerta illegale sono quelli degli apparecchi da intrattenimento e delle scommesse. L'illegalità nei comparti presenta, tuttavia, caratteristiche e dinamiche differenti, ben rappresentate dall'andamento dei sequestri effettuati dall'Amministrazione finanziaria (Guardia di Finanza ed Agenzia delle Dogane e dei Monopoli) nel periodo 2010-2015.

Un caso emblematico di questo diffuso fenomeno è quello della Provincia di Bolzano, dove il Regolatore locale ha imposto la rimozione di tutti gli apparecchi AWP dagli esercizi pubblici non specializzati: nell'arco di alcune settimane, negli stessi esercizi, sono stati installati<sup>21</sup> decine di *totem*, i quali - privi di una regolamentazione di prodotto - hanno realizzato condizioni<sup>22</sup> di tutela dei giocatori e di rischio di diffusione di patologie da gioco evidentemente ben maggiore di quello degli apparecchi legali.

Nel comparto delle scommesse l'offerta illegale è quella praticata dai punti di vendita che non hanno sottoscritto alcuna convenzione di concessione ed operano nelle pieghe delle disposizioni emanate dall'Unione Europea sulla libera circolazione dei servizi e sull'offerta di servizi telematici transfrontalieri.

Dal 2006 infatti i vari *bookmakers* esteri hanno intensificato le loro attività commerciali approfittando di una normativa nazionale ed europea che, di fatto e al di là di complesse disquisizioni giuridiche, ne legittimava l'operato<sup>23</sup>.

Il modello commerciale utilizzato è sempre stato ed è ancora oggi - pur in misura ridotta rispetto al recente passato - quello dei c.d. "centri trasmissione dati" (CTD). Si tratta di esercizi dove un soggetto, legato ad un *bookmaker* estero tramite un contratto, offre al pubblico le scommesse di qualunque tipo legate ad un palinsesto di eventi estremamente ampio. Raccolte le giocate il gestore dell'esercizio le trasmette (con tecnologie via via più evolute: dal fax alla connessione internet) al centro contabile del *bookmaker* situato al di fuori del territorio italiano (per questo motivo spesso si parla anche di gioco transfrontaliero) e normalmente provvisto di titolo abilitativo della Nazione in cui ha la sede operativa. Il CTD incassa le somme giocate e provvede al pagamento delle vincite.

I *bookmakers* esteri non sono, evidentemente, assoggettati alle regole sui prodotti di gioco in concessione, potendo offrire liberamente qualsiasi prodotto nei limiti dei regolamenti della

<sup>21</sup> Ricerca dell'Associazione Culturale La Sentinella di Bolzano, Ottobre 2015 (<http://altoadige.gelocal.it/bolzano/cronaca/2015/11/08/news/bolzano-via-le-slot-ma-in-46-bar-installati-i-totem-1.12408302>).

<sup>22</sup> Quotidiano Alto Adige, 9 novembre 2015 (<http://video.gelocal.it/altoadige/locale/bolzano-come-perdere-850-euro-in-5-minuti-in-un-totem/48257/48343>).

<sup>23</sup> Il fenomeno ha assunto dimensioni molto significative dal 2010 in avanti, in conseguenza della Sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea che - relativamente ad un solo operatore, Stanley Betting International - ha riconosciuto la liceità della sua presenza commerciale in Italia in ragione delle (specifiche) condizioni dei bandi di gara del 1999 e del 2006 che avevano impedito a tale azienda la partecipazione alle assegnazioni concessorie.

Altri operatori internazionali hanno colto questa occasione per addurre simili limitazioni alla libertà di circolazione operata anche nei loro confronti e difendere in tal modo in giudizio le rispettive reti commerciali: il risultato è stato quello di dispiegare, nel 2014, una rete di accettazione di migliaia di punti privi di concessione, sostanzialmente di dimensioni analoghe a quelle della rete legale.

Il fenomeno si è ridimensionato tra il 2015 e l'inizio del 2016, con l'intervento di una regolarizzazione fiscale che, assieme al recupero di parte delle imposte dovute per esercizi passati, ha consentito di legalizzare anche amministrativamente l'attività di oltre 2.515 punti di accettazione.

Nazione che gli ha concesso l'autorizzazione. Inoltre sono soggetti ai prelievi fiscali dei Paesi nei quali hanno sede, beneficiando generalmente di condizioni sempre più favorevoli di quelle italiane, sia per l'attività di scommessa che per la più generale attività economica.

I CTD, per contro:

- sono vincolati nell'attività commerciale dai soli elementi contrattuali con i *bookmakers*;
- non sono soggetti alle disposizioni sull'organizzazione dei punti vendita delle concessioni, potendo liberamente aprire i locali in qualsiasi ambito territoriale che ritengano commercialmente interessante e chiuderli senza alcun vincolo regolamentare, se non li reputano redditizi;
- non sono vincolati all'organizzazione strutturale del punto vendita prevista dalle convenzioni di concessione degli operatori presenti nel mercato regolato.

L'offerta illegale si completa con una costante offerta di siti *online* con contenuti di gioco (prevalentemente casinò e, in misura minore, scommesse) i quali sfruttano ampiamente la dimensione tecnologica del canale a distanza per sfuggire alle misure preventive<sup>24</sup> attuate dalla legislazione italiana fin dal 2006. Attualmente sono bloccati circa 5.600 siti *web*.

Le condizioni di prodotto e fiscali sul canale a distanza in concessione sono state progressivamente migliorate, favorendo una costante crescita del mercato legale mediante l'ingresso nello stesso di operatori che prima raccoglievano illegalmente. Tale fenomeno è evidente nel comparto scommesse, meno in quello dei casinò online, nel quale influisce (in negativo) la crescente pressione della diffusione dei *totem* nella rete fisica.

Negli altri comparti di gioco (lotterie e bingo) l'offerta illegale è presente in maniera del tutto marginale nei "Gratta e Vinci", con effetti economici limitati in termini di mercato, seppure sempre pericolosi per la tutela dei consumatori.

Sulla base delle stime<sup>25</sup> elaborate dalla Guardia di Finanza - che hanno indicato, negli ultimi anni, un giro di affari (in termini di raccolta) del gioco all'interno dell'economia illegale quantificabile in circa 23 miliardi di euro su base annua - è possibile strutturare una valutazione di maggior dettaglio delle dimensioni del gioco illegale.

Se ancora un decennio fa il gioco illegale nei prodotti più diffusi era largamente prevalente su quello legale, è indubbio che dopo il 2010 ed ancor più nell'ultimo triennio il gioco illegale possa essere stimato in una proporzione non superiore ad 1/3 del mercato legale.

In particolare, nel 2015 su circa 82 miliardi di raccolta di gioco dell'insieme dei prodotti di *gaming* (apparecchi da intrattenimento e casinò online), scommesse e lotterie (Lotto, Superenalotto e Lotterie istantanee "Gratta e vinci") sono calcolabili quasi 25 miliardi di raccolta illegale.

---

<sup>24</sup> Dal febbraio 2006, in applicazione delle disposizioni dell'art. 1, comma 50, della Legge 27 dicembre 2006, n. 296, i siti rilevati dall'Agenzia Dogane e Monopoli e dalla Polizia postale sono inseriti in una specifica lista ed i relativi indirizzi IP reindirizzati ad una pagina informativa.

<sup>25</sup> "Giochi: Pasquale Arena (GdF): Il mercato del gioco illegale vale 23 miliardi di euro. Nel 2013, 6,6 milioni di imposta evasa" ([http://www.repubblica.it/news/giochi\\_e\\_scommesse/rep\\_giochi\\_scommesse\\_ni\\_31248.html](http://www.repubblica.it/news/giochi_e_scommesse/rep_giochi_scommesse_ni_31248.html)).

**Tavola 10 - STIMA DEI PRINCIPALI PRODOTTI DI GIOCO OGGETTO DI COMMERCIALIZZAZIONE ILLEGALE, DISTINTI PER CANALE *RETAIL* ED *ONLINE***

(mld di euro)	2013	2014	2015
Retail	21.500	22.900	23.100
Online	1.500	1.500	1.800
Totale Gaming, Scommesse, Lotterie	23.000	24.400	24.900

Le dinamiche recenti del mercato indicano una concentrazione, in valori assoluti, della raccolta illegale nel *gaming* (apparecchi non autorizzati e casinò *online* privi di concessione, che costituiscono circa l'80% della raccolta illegale), mentre le scommesse illegali sono stimabili in oltre il 15% del movimento di gioco privo di concessione; le lotterie istantanee illegali completano il mercato "nero" con 2-3 punti percentuali.

Esaminando il rapporto tra offerta legale ed illegale, nel *gaming* il gioco privo di concessione risulta in questa fase in crescita nel *retail* (fenomeno dei "totem") ed in riduzione nell'*online*.

Nelle scommesse l'offerta illegale *retail* è stata, fino alla regolarizzazione del 2015, sostanzialmente pari a quella legale; sempre nel 2015 alcuni importanti *bookmaker online* internazionali hanno spostato la propria raccolta in concessione nel mercato regolato. Il mercato in concessione sta quindi aumentando la propria dimensione sul totale del mercato totale (legale + illegale). Tali dati spiegano (per il *business* scommesse) la significativa riduzione di sequestri avvenuta nel 2015 rispetto al 2014.

Le lotterie illegali sono in costante diminuzione.

Un'ulteriore elemento di analisi è la sostanziale analogia, in termini di esperienza di consumo e di scelta di canale distributivo da parte dei giocatori, tra legale ed illegale: la proporzione tra i due canali è sostanzialmente equivalente tra gioco in concessione e gioco "nero".

**In conclusione, è possibile affermare che il gioco illegale nel contesto sociale ed economico italiano ha ancora un valore economico stimabile in più di 25 miliardi di euro.**

**Il gioco illegale è individuabile e riducibile nelle sue dimensioni a condizione che siano stabilmente perseguite politiche:**

- **di maggiore contrasto alla presenza di organizzazioni criminali** (anche in forma di prestanome all'interno dei soggetti autorizzati);
- **di consolidamento e tutela dell'offerta legale di gioco nei diversi contesti territoriali** (con un offerta qualitativamente e quantitativamente adeguata alla domanda espressa nel territorio, che spinge fisiologicamente gli esercenti, anche di piccole dimensioni, ad offrirlo);
- **di natura fiscale in grado di assicurare condizioni impositive tollerabili** (la cui mancanza costituisce il principale incentivo all'affrontare il rischio di sanzioni per gli esercenti che intendono offrire prodotti illegali di gioco in denaro).

# GLI APPARECCHI DA INTRATTENIMENTO

## La regolazione del comparto

Con numerosi provvedimenti di legge, regolamentari ed amministrativi, **tra il 2003 ed il 2004, il Parlamento ed il Governo italiano, nel più ampio quadro della riserva statale in materia di giochi con vincite in denaro, hanno impostato il modello italiano di gestione del gioco con macchine da intrattenimento.**

La scelta per questo comparto è stata quella di affidare a più operatori la realizzazione e la successiva conduzione delle reti telematiche per l'offerta ed il controllo del gioco lecito con apparecchi da intrattenimento.

Tale decisione è stata fondata, pertanto, sull'implementazione di un **modello pluriconcessionario** in relazione alla vastità delle dimensioni operative dello specifico mercato ed all'iniziale esigenza di interconnessione di apparecchi già operanti sul territorio.

La regolazione del settore andava, infatti, ad incidere su un preesistente mercato illegale di proporzioni amplissime, quello dei *videopoker*. All'epoca gli apparecchi illegali erano stimati in circa 600.000 unità e gli esercizi coinvolti nella distribuzione del gioco erano almeno 150.000.

La raccolta, ovviamente incontrollata da parte dello Stato, superava i 20 miliardi di euro per anno con vincite per i giocatori che non raggiungevano il 60% delle somme giocate, consentendo enormi guadagni ad operatori parte attiva dell'economia illegale e sommersa del Paese.

Nel luglio del 2004, a seguito di una procedura ad evidenza pubblica, venivano individuati dieci operatori a cui affidare le *“attività e funzioni pubbliche per l'attivazione e la conduzione operativa della rete per la gestione telematica del gioco lecito mediante gli apparecchi da divertimento ed intrattenimento nonché delle attività e funzioni connesse”* per cinque anni<sup>26</sup>. La piena operatività del sistema concessorio è stata avviata il 1° novembre 2004.

Con la scadenza delle concessioni bandite nel 2004, nel 2011 si è proceduto ad nuova gara, attraverso la quale sono stati selezionati tredici<sup>27</sup> concessionari che opereranno fino al marzo del 2022.

---

<sup>26</sup> L'iniziale durata quinquennale è stata successivamente prorogata di un anno, fino al 31 ottobre 2010 (articolo 1, commi 530-532 della Legge n. 266 del 2005), in ragione *“del mutare del quadro complessivo degli investimenti tecnologici necessari all'adempimento delle funzioni affidate”*: negli anni tra il 2007 ed il 2009 sono state infatti implementate ulteriori funzioni di sicurezza nelle reti telematiche di gestione delle AWP (cfr. Anche Senato della Repubblica, XIV Legislatura, Disegno di Legge n. 3613 *“Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2006”*, Relazione illustrativa, pag. 62, terzo capoverso).

<sup>27</sup> Si precisa che il tredicesimo concessionario opera sul mercato non per effetto della selezione operata dallo Stato nel 2011, ma in conseguenza della sentenza emanata dal Consiglio di Stato (nel mese di agosto del 2013) che ha sancito una sorta di diritto al rinnovo della prima concessione sottoscritta nel 2004.

## I prodotti di gioco

L'introduzione nel 2004 degli apparecchi da intrattenimento legali ha modificato profondamente il panorama italiano dei giochi pubblici, determinando un cambiamento radicale nella segmentazione della domanda e dell'offerta del mercato regolato.

Oggi il comparto è costituito da due distinti prodotti:

- le **AWP** ovvero gli apparecchi da intrattenimento con vincita in denaro descritti al comma 6, lettera a), dell'articolo 110 del T.U.L.P.S. introdotti nell'ordinamento mediante la Legge n. 289 del 27 dicembre 2002;
- e le **Videolotteries (VLT)** ossia gli apparecchi descritti nel comma 6, lettera b), dell'articolo 110 del T.U.L.P.S. previsti dall'articolo 12 del decreto legge 28 aprile 2009, n. 39 (c.d. Decreto Abruzzo) convertito con modificazioni in legge n. 77 del 24 giugno 2009<sup>28</sup>.

**Ciascun prodotto presenta caratteristiche tecniche e commerciali<sup>29</sup> diverse, posizionandosi in un proprio e specifico segmento di mercato** (poiché rivolto ad un ben definito e distinto gruppo di giocatori). In sostanza il legislatore, provvedendo negli anni a regolamentare i due prodotti in tutti i loro aspetti, ha di fatto assicurato una ridotta (o molto limitata) sovrapposizione tra i giochi.

Per le VLT il legislatore ha imposto un modello distributivo fondato su punti vendita dedicati al gioco<sup>30</sup> a differenza delle AWP che possono essere installate, di fatto, in qualsiasi locale commerciale (specializzato ovvero non specializzato nell'offerta di gioco) nel rispetto delle

<sup>28</sup> "Art. 12. Norme di carattere fiscale in materia di giochi

1. Al fine di assicurare maggiori entrate non inferiori a 500 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2009, il Ministero dell'economia e delle finanze - Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato, con propri decreti dirigenziali adottati entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto può: a-i (omissis: altri interventi)

l) attuare la concreta sperimentazione e l'avvio a regime di sistemi di gioco costituiti dal controllo remoto del gioco attraverso videoterminali in ambienti dedicati, dalla generazione remota e casuale di combinazioni vincenti, anche numeriche, nonché dalla restituzione di vincite ciclicamente non inferiori all'ottantacinque per cento delle somme giocate, definendo:

1) il prelievo erariale unico applicabile con una aliquota massima non superiore al 4 per cento delle somme giocate, con la possibilità di graduare, nel tempo, le percentuali di tassazione in modo crescente, per favorire le fasi di avvio dei nuovi sistemi di gioco;

2) le caratteristiche degli ambienti dedicati, assicurando che i videoterminali siano collocati in ambienti destinati esclusivamente ad attività di gioco pubblico, nonché il rapporto tra loro superficie e numero di videoterminali;

3) i requisiti dei sistemi di gioco, i giochi offerti, nonché le modalità di verifica della loro conformità, tramite il partner tecnologico, coerente agli standard di sicurezza ed affidabilità vigenti a livello internazionale;

4) le procedure di autorizzazione dei concessionari all'installazione, previo versamento di euro 15.000 ciascuno, di videoterminali fino ad un massimo del quattordici per cento del numero di nulla osta dagli stessi già posseduti. Il versamento di cui al periodo precedente è eseguito con due rate di euro 7.500 da versare rispettivamente entro il 30 ottobre 2009 ed entro il 30 giugno 2010;

5) le modalità con cui le autorizzazioni all'installazione dei videoterminali di cui al numero 4) possono essere cedute tra i soggetti affidatari della concessione e possono essere prestate in garanzia per operazioni connesse al finanziamento della loro acquisizione e delle successive attività di installazione."

<sup>29</sup> I prodotti presentano una significativa differenziazione per caratteristiche tecniche, soggetti di gioco, vincite (almeno il 70% nelle AWP e 85% nelle VLT), prezzo massimo della partita (1 euro nelle AWP e 10 euro nelle VLT), premio massimo (100 euro nelle AWP e 5.000 euro nelle VLT), *jackpot* di gioco (nella AWP non è previsto alcun *jackpot*, nelle VLT è possibile fissare un *jackpot* nazionale per un valore massimo di 500.000 euro nonché un *jackpot* di sala fino a 100.000 euro), regole di funzionamento e parametri di gioco.

<sup>30</sup> Agenzie di scommesse, agenzie ippiche, sale bingo, sale giochi nonché esercizi destinati esclusivamente al gioco con apparecchi di cui all'articolo 110, comma 6, del T.U.L.P.S..



limitazioni in materia di contingentamento<sup>31</sup>.

La limitata sovrapposizione tra i due prodotti, è testimoniata dai ridotti livelli di cannibalizzazione cui si assiste nei casi di copresenza di apparecchi AWP e VLT nella medesima sala dedicata (comunemente praticata al fine di ampliare l'offerta di gioco con VLT). In tali casi i giocatori sono indirizzati distintamente verso l'una o l'altra forma di intrattenimento dimostrando di conoscere ed essere pienamente informati sulle differenze intrinseche esistenti tra i due prodotti.

## La filiera di gioco e il modello economico sotteso

Il mercato degli apparecchi da intrattenimento è composto da una pluralità di soggetti che svolgono, a vario titolo, attività funzionali all'offerta di gioco. Ad oggi il numero di addetti superano le 130.000 unità.

**Le filiere AWP e VLT presentano significative differenze (per modalità operative, numero e ruoli dei soggetti coinvolti, organizzazione interna, etc.). Tuttavia, per entrambi i prodotti, il collegamento telematico tra i punti di offerta del gioco (rete distributiva) ed i sistemi centrali di controllo dello Stato è realizzato dai concessionari, a fronte di un compenso il cui valore è definito nella convenzione di concessione in combinazione con le disposizioni fiscali sul prodotto.**

La filiera AWP, oltre che dallo Stato e dai concessionari, è caratterizzata dalla presenza:

- degli **esercenti**, ovvero i titolari dei punti vendita (specializzati e non), che mettono a disposizione gli spazi da destinare all'installazione degli apparecchi per il gioco;
- dei **gestori** che svolgono le attività funzionali alla operatività degli apparecchi presso i punti di vendita autorizzati; ad oggi sono circa 3.500 e sono proprietari di circa il 70% del parco complessivo degli apparecchi.

Gli esercenti ed i gestori che partecipano alla raccolta di gioco mediante apparecchi da intrattenimento devono essere iscritti obbligatoriamente all'elenco di cui all'articolo 1, comma 82, della legge n. 220/2010 istituito presso l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli (RIES). È, pertanto, vietata la gestione delle AWP da parte di chi non sia registrato nell'elenco citato.

A seconda del grado di integrazione verticale lungo la filiera le tre figure di operatori rappresentati dai concessionari, dai gestori e dagli esercenti possono ridursi fino ad uno: è il caso della filiera costituita dal solo concessionario che è proprietario degli apparecchi e titolare dei punti di vendita.

In sostanza, per migliori condizioni di controllo legale e commerciale delle attività, il concessionario può optare per la gestione di tutte le fasi a valle del processo connesso all'offerta di gioco. Si tratta, tuttavia, di un modello praticato solo in via residuale per effetto della estrema capillarità distributiva connessa al gioco con AWP.

Nel segmento VLT, a differenza delle AWP, è quasi sempre assente la figura del gestore, in quanto gli apparecchi sono gestiti direttamente dal concessionario che si prende carico della

<sup>31</sup> Le regole di contingentamento fissano il numero massimo di apparecchi installabili in punto vendita in relazione alla tipologia di esercizio commerciale (bar, ristorante, ricevitoria, ecc.) ed alla superficie complessiva del locale.

conduzione operativa degli stessi (ovvero i gestori si sono trasformati in esercenti).

Gli esercenti (necessariamente specializzati), in questo caso ampliano il proprio ruolo garantendo anche le operazioni di gestione del denaro raccolto dalla macchina e di riversamento al concessionario.

**In entrambe le filiere di gioco AWP e VLT, ai diversi soggetti parte delle stesse spetta un compenso per l'attività svolta.** Il modello economico vigente<sup>32</sup>, in funzione del quale si procede alla ripartizione della raccolta di gioco, si fonda sui seguenti assunti di base:

- **l'intera raccolta del gioco attraverso apparecchi costituisce risorsa pubblica;**
- **il concessionario è responsabile della gestione dell'importo residuo ovvero della differenza tra somme giocate e vincite erogate** (per le AWP, tale importo non può essere superiore al 30% della raccolta essendo il *payout* minimo stabilito pari al 70% della stessa, per le VLT non può essere superiore al 15% della raccolta essendo il *payout* minimo stabilito pari all'85%);
- **l'importo residuo, dedotto il PREU** (pari al 17,5% della raccolta per le AWP e al 5,5% della raccolta per le VLT) **e il canone di concessione costituisce il valore della produzione dei concessionari;**
- **con tale ultimo valore i concessionari retribuiscono tutti i fattori produttivi ad iniziare dai fornitori, quali gestori ed esercenti, per passare ai propri dipendenti, per finire con il pagamento dei finanziamenti e degli ammortamenti degli investimenti effettuati.**

Tavola 11 – RIPARTIZIONE % DELLA RACCOLTA ADI (2015)

(%)	VINCITE	ERARIO	CANONI + DEPOSITO CAUZ. <sup>33</sup>	FILIERA
AWP	74,4%	13,0%	0,8%	11,8%
VLT	88,7%	5,0%	0,8%	5,5%

Nel 2015 alla filiera è stato attribuito un compenso pari all'11,8% nel segmento delle AWP e del 5,5% in quello delle VLT.

**Di tale compenso al concessionario è residuata una quota netta pari allo 0,2% della raccolta di gioco sul prodotto AWP e al 2,2% sul prodotto VLT.**

Tavola 12 – RIPARTIZIONE % 2015 DEI COMPENSI DI FILIERA ADI

<sup>32</sup> Quello operativo a decorrere dal 1° gennaio 2016.

<sup>33</sup> I concessionari versano un deposito cauzionale in misura dello 0,5% della raccolta di gioco registrata, restituito dall'Ente concedente nella proporzione in cui gli investimenti e i livelli di servizio (definiti annualmente da uno specifico atto amministrativo) risultano effettivamente realizzati; tale valore è imputato come costo al momento del versamento all'Ente concedente e come maggior ricavo al momento della restituzione da parte dell'Ente stesso (la restituzione di tale valore ai concessionari non è mai avvenuta per intero).



(%)	CONCESSIONARIO <sup>34</sup>	GESTORE	ESERCENTE	TOTALE
AWP	0,2%	4,6%	7,0%	11,8%
VLT	2,2%		3,3%	5,5%

A termini convenzionali, i compensi attribuiti ai concessionari sono incrementati, annualmente, fino ad valore massimo dello 0,5% della raccolta di gioco nella misura in cui gli investimenti e i livelli di servizio (definiti, anno per anno, da uno specifico atto amministrativo) risultano effettivamente realizzati. Tali somme sono erogate dall'Ente concedente previa verifica del raggiungimento degli obiettivi di investimento e di servizio predefiniti.

## Struttura ed ampiezza della rete distributiva

La rete distributiva è costituita dall'insieme degli esercizi commerciali, in possesso delle autorizzazioni previste dal T.U.L.P.S., presso i quali possono essere installati apparecchi di gioco.

**Oggi, al netto delle sovrapposizioni tra la rete AWP e rete VLT, i punti vendita ove sono presenti apparecchi da gioco sono circa 85.000. Di questi sono quasi 4.863 i punti di gioco specializzati ove sono presenti VLT.**

Il prodotto AWP ha mantenuto, tra il 2010 e il 2015, una dimensione distributiva media (AWP operative nei punti vendita) di circa 396.000 apparecchi.

La nuova regolazione del 2011, orientata ad estendere l'offerta della rete legale per fronteggiare quella irregolare, ha in realtà generato diffuse situazioni di presenza di più apparecchi di quelli effettivamente profittevoli nei singoli esercizi.

Il completamento dell'offerta di apparecchi da intrattenimento avvenuto con il prodotto VLT ha progressivamente aumentato la base di terminali installati, collocandosi nell'ultimo biennio oltre le 51.600 unità (nei soli punti specializzati).

Il legislatore ha concretamente gettato le basi per l'introduzione di tali sistemi di gioco solo nel 2009 con il decreto legge 28 aprile 2009, n. 39 e il successivo decreto legge del 1° luglio 2009, n. 78 (c.d. Decreto Anticrisi) modificato dalla Legge di conversione n. 102 del 3 agosto 2009.

Attraverso tali norme ha previsto che per finanziare esigenze di carattere pubblico l'acquisizione dei diritti all'installazione VLT da parte dei concessionari avvenisse a titolo oneroso. In particolare è stato fissato un costo per diritto di 15.000 euro<sup>35</sup>.

<sup>34</sup> Valori al lordo della riduzione complessiva dei ricavi di filiera prevista dalla Legge di stabilità 2015.

<sup>35</sup> Si consideri che i costi di investimento sopportati dai concessionari dell'automatico per la commercializzazione di ciascuna VLT sono stati elevatissimi e stimabili in circa 40.000 euro per ciascun diritto dati da:

**Tavola 13 – NUMERO APPARECCHI DA INTRATTENIMENTO 2010-2015**

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
NOE AWP (al 31/12)	387.300	397.700	417.100	410.700	363.200	418.200
NOE AWP (medi)	385.000	392.500	407.400	413.900	386.950	390.700
CIV VLT (al 31/12)	10.000	34.900	47.000	51.100	51.000	53.300
CIV VLT (medi)	1.500	22.450	40.950	49.050	51.050	52.150

Il modello distributivo del mercato degli apparecchi da intrattenimento affermatosi dopo l'introduzione delle VLT vede al termine del 2015:

- il 73% delle macchine nei punti non specializzati (AWP);
- il 27% delle macchine nei punti specializzati (VLT e AWP).

Per una visione più completa del quadro della distribuzione degli apparecchi da intrattenimento si effettua il raffronto con Paesi europei comparabili all'Italia per dimensione geografica ed economica. In tali Stati, tuttavia, l'offerta non è gestita mediante l'istituto giuridico della concessione.

**Tavola 14 – BENCHMARK DISTRIBUZIONE APPARECCHI 2015 PER TIPOLOGIA DI SALE**

2015	ITALIA	UK	SPAGNA	GERMANIA
Popolazione (mln)	60,7	64,5	47,2	82,6
Numero slot attive sul territorio	390.700	220.000	280.000	240.000
Popolazione / Numero slot	155	293	169	344
Slot in punti specializzati	27%	70%	20%	74%
Slot in punti non specializzati	73%	30%	80%	26%

Il confronto internazionale indica che l'Italia è il Paese in cui è più elevato il numero di slot rispetto alla popolazione (una slot ogni 155 residenti). Segue la Spagna con 169 abitanti per slot. Germania e Regno Unito presentano, invece, livelli di densità significativamente inferiori.

Relativamente alla rete di distribuzione del gioco in Germania e nel Regno Unito si propende per un modello basato sull'installazione degli apparecchi principalmente in punti di vendita "specializzati" nel gioco. I modelli UK e Germania hanno favorito, in particolare, il controllo del mercato del gioco attraverso la presenza di un più ridotto numero di operatori che procedono alla gestione diretta dei punti specializzati.

In Italia e in Spagna gli apparecchi sono concentrati, principalmente, in esercizi commerciali

- il costo di ciascun diritto all'installazione di VLT;
- il costo di ciascun apparecchio VLT (comprensivo delle manutenzioni straordinarie necessarie al mantenimento in esercizio);
- i costi degli apparati accessori e dei sistemi (compresi quelli sostenuti per l'allestimento e l'adeguamento dei locali alle specifiche previste dalla normativa tecnica).

L'investimento complessivo dei concessionari sulle VLT è stato, quindi, stimato in circa di 2,3 miliardi di euro.

generici (bar, rivendite, etc.).

Queste due nazioni presentano, pertanto, un modello di offerta del tutto comparabile sia relativamente al rapporto tra popolazione e numero di slot, sia per quanto attiene la scelta della tipologia di negozi ove sono installati apparecchi da gioco.

## L'atteggiamento sociale verso gli apparecchi da intrattenimento

Fin dal 2004 una parte dell'opinione pubblica non ha condiviso la strategia governativa di ampliamento del perimetro del gioco lecito attraverso la regolazione degli apparecchi da intrattenimento; in particolare, alcuni mezzi di informazione hanno sempre sostenuto che la regolarizzazione del comparto dell'automatico costituisse un sorta di "cavallo di Troia" per l'ingresso della criminalità nel mercato del gioco legale.

Non è stata compresa da queste componenti sociali la finalità del Regolatore, indirizzata alla progressiva emersione del gioco in denaro illegale per garantire la maggiore tutela possibile dei consumatori che scelgono questa forma di intrattenimento oltre che per generare risorse finanziarie da destinare alle politiche pubbliche.

Tale fraintendimento ha portato, nel corso degli ultimi anni, all'attuale confusa situazione regolatoria riguardo alla possibilità di offrire gioco con apparecchi da intrattenimento (e, di riflesso, all'incertezza economica nell'offerta di altri prodotti in concessione quali le scommesse ed il bingo, la cui attività risulta quasi sempre remunerativa solo se combinata, nei punti vendita, a quella delle VLT e delle AWP).

Dal 2010 l'attenzione di alcune componenti sociali ed istituzionali (per prima la Provincia autonoma di Bolzano) si è focalizzata essenzialmente sui potenziali danni alla salute derivanti dalla pratica del gioco, in particolare attraverso gli apparecchi.

La pressione generata sulle forze politiche e sul Governo ha determinato l'emanazione del Decreto Legge n. 158 del 13 settembre 2012 (c.d. "Decreto Balduzzi") che ha introdotto, tra le altre cose, un progetto di "*progressiva ricollocazione dei punti della rete fisica di raccolta del gioco praticato mediante gli apparecchi*": ricollocazione collegata a criteri di distanza da categorie di luoghi "sensibili" (istituti scolastici di ogni ordine e grado, luoghi di culto, impianti sportivi, strutture residenziali o semiresidenziali operanti in ambito sanitario o socio-sanitario, strutture ricettive per categorie protette, luoghi di aggregazione giovanile, oratori, ecc.) da rendere operativa attraverso uno specifico decreto attuativo.

La mancata emanazione dei provvedimenti attuativi delle disposizioni del Decreto Balduzzi, relativamente ai criteri generali di applicazione delle distanze per la riconfigurazione della rete distributiva del gioco, ha favorito la proliferazione di una corposa e disomogenea regolazione locale (regionale, provinciale e comunale) in materia di contenimento e contrasto del gioco legale con apparecchi.

In sostanza la "Balduzzi", portando a livello di norma primaria la confusione tra (da un lato) l'obiettivo di emersione del gioco a fini del controllo e della tutela dei differenti interessi collettivi e (dall'altro) l'ipotizzata diffusione di epidemie da consumo patologico di gioco, ha nei fatti incentivato la proliferazione di analoghe disposizioni a livello regionale e comunale. Disposizione che, oggi:

- riducono concretamente la capacità di offerta di gioco lecito definendo vincoli al riposizionamento delle macchine (divieto di nuove installazioni) e alla fruizione del gioco (riduzione di orari permessi per l'accensione delle macchine);
- incentivano alla disinstallazione degli apparecchi mediante previsione di vantaggi fiscali sui tributi locali per gli esercizi privi di offerta di AWP;
- modificano di fatto l'oggetto dell'attività economica esercitata dei concessionari trasformandola da "offerta di prodotti di intrattenimento e svago" ad "offerta di prodotti pericolosi e dannosi per la salute pubblica", con effetti negativi anche sulla capacità degli operatori di accesso al credito per la mutata classificazione di rischio da parte degli istituti finanziari e, talora, per profili di incoerenza con i codici etici di questi ultimi.

Questa produzione ha interessato, in primo luogo, le Regioni (competenti in via concorrente con lo Stato in materia di salute), e successivamente, i Comuni i quali (sulla scorta delle rispettive disposizioni di riferimento regionali) hanno legiferato in materia, fondando gli interventi introdotti sulle proprie competenze territoriali in materia di salute e di quiete pubblica.

Ad oggi si contano 16 leggi regionali (tra cui le 2 leggi delle Province Autonome di Trento e Bolzano) e, con riferimento ai soli comuni con più di 80.000 abitanti, ben 35 disposizioni comunali (il 51% di questi comuni ha ritenuto di regolare, in via restrittiva, la commercializzazione dei prodotti di gioco, soprattutto per gli ADI).

## Alcuni numeri del mercato degli apparecchi da intrattenimento

### *Raccolta di gioco*

Il settore legale degli apparecchi da intrattenimento ha registrato, sin dalla sua nascita, dinamiche di crescita<sup>36</sup>.

Dal 2005, primo esercizio di piena funzionalità del mercato legale, il maggior contributo alla raccolta dei giochi pubblici proviene proprio dal segmento degli apparecchi da intrattenimento che è anche il segmento con maggiore capillarità della rete distributiva.

Tra il 2010 e il 2015 il comparto è caratterizzato da un tasso di crescita medio annuo di circa 8,7 punti percentuali. Tale incremento è legato esclusivamente all'avvio della raccolta attraverso VLT.

Tavola 15 – RACCOLTA APPARECCHI DA INTRATTENIMENTO 2010-2015

(mln di €)	2010	2011	2012	2013	2014	2015
AWP	30.777	29.757	27.392	25.428	25.396	25.963
VLT	909	14.865	22.005	21.963	21.348	22.198
<b>Raccolta ADI</b>	<b>31.686</b>	<b>44.622</b>	<b>49.397</b>	<b>47.391</b>	<b>46.744</b>	<b>48.161</b>

<sup>36</sup> Nell'analisi dei dati quantitativi del settore ADI sono esclusi gli apparecchi da intrattenimento senza vincite in denaro (c.d. "comma 7").

<i>Peso ADI su Tot. Mercato</i>	51,6%	55,9%	56,0%	56,0%	55,5%	54,9%
---------------------------------	-------	-------	-------	-------	-------	-------

Tra il 2012 e il 2014, in linea con le tendenze generali del mercato, si registra una flessione dei volumi complessivi di raccolta del gioco, che passano dai 49,4 miliardi di euro del 2012 ai 46,7 miliardi di euro del 2014.

La diminuzione può essere attribuita alla congiuntura economica negativa che ha coinvolto l'intero mercato italiano dei giochi, oltre che ad alcuni fattori di fondo che hanno generato incertezza nel modello di regolazione e di funzionamento dell'intero comparto.

Tra di essi, le azioni messe in campo dagli Enti locali (mediante leggi regionali o provinciali e ordinanze dei sindaci) che hanno limitato od escluso la presenza di apparecchi nei pressi di luoghi individuati come sensibili o ridotto gli orari di apertura degli esercizi ovvero ancora ostacolato il rilascio delle varie autorizzazioni amministrative.

### **Spesa di gioco**

**La spesa media annua nel periodo 2010-2015 è passata dai 7,7 miliardi di euro del 2010 ai 9,2 miliardi del 2015, con un valore medio annuo attestato sugli 8,6 miliardi di euro.**

**Tavola 16 – PAYOUT E SPESA DEI GIOCATORI: COMPARTO ADI 2010-2015**

(mln di euro)	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Vincite	23.948	35.964	40.490	38.859	38.022	39.009
Spesa giocatori	7.738	8.658	8.907	8.532	8.722	9.152
<b>Raccolta</b>	<b>31.686</b>	<b>44.622</b>	<b>49.397</b>	<b>47.391</b>	<b>46.744</b>	<b>48.161</b>
(%)	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<i>Vincite</i>	75,6%	80,6%	82,0%	82,0%	81,3%	81,0%
<i>Spesa giocatori</i>	24,4%	19,4%	18,0%	18,0%	18,7%	19,0%

La spesa unitaria dei giocatori nel comparto ADI (ovvero il peso percentuale della spesa sulla raccolta di gioco) tra il 2010 e il 2015 ha subito una riduzione del 4,9%: **nel 2010 a fronte di una raccolta di gioco pari a 1 il costo per il giocatore era di 0,24 mentre nel 2015 è stato solo di 0,19.**

In valore assoluto, tuttavia, la spesa è cresciuta di 3,4 punti percentuali su base annua, per effetto dell'introduzione del nuovo prodotto VLT.

La spesa complessiva si ripartisce tra risorse pubbliche (costituite dal PREU, dai canoni di concessione e, nel 2015, dai maggiori oneri previsti dalla Legge di stabilità per il 2015<sup>37</sup>) e ricavi della filiera.

**Tavola 17 – RIPARTIZIONE DELLA SPESA DEI GIOCATORI: COMPARTO ADI 2010-2015**

(mln di €)	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Erario	3.826	4.047	4.261	4.469	4.432	5.130

<sup>37</sup> Nel 2015 le casse dello Stato vedono incrementato in misura sostanziale (circa il 10,8%) il valore complessivo introitato a danno dei compensi percepiti dalla filiera di gioco.

Filiera ADI	3.913	4.611	4.646	4.064	4.290	4.023
<b>Spesa giocatori</b>	<b>7.738</b>	<b>8.658</b>	<b>8.907</b>	<b>8.532</b>	<b>8.722</b>	<b>9.152</b>
(%)	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<i>Erario</i>	49,4%	46,7%	47,8%	52,4%	50,8%	56,0%
<i>Filiera ADI</i>	50,6%	53,3%	52,2%	47,6%	49,2%	44,0%

Tra il 2010 e il 2015 la quota di spesa destinata a remunerare la filiera si è ridotta significativamente passando dal 50,6% del 2010 al 44,2% del 2015, con beneficio degli introiti erariali, che oggi rappresentano circa il 56,0% della spesa complessiva.

### *Entrate erariali*

La quota di pertinenza pubblica tra il 2010 e il 2015 è passata dai 3,8 miliardi di euro del 2010 agli oltre 5,1 miliardi di euro del 2015.

Complessivamente tra il 2010 e il 2015 le entrate erariali cumulate hanno raggiunto i 26,2 miliardi di euro<sup>38</sup> con valori medi annui di circa 4,4 miliardi.

In sostanza, il comparto dell'automatico rappresenta quello che genera più risorse pubbliche: nel periodo 2010-2015 su un valore complessivo di 52,6 miliardi di euro registrati dal mercato dei giochi nel suo complesso, quasi la metà (49,7%) è derivato dall'imposizione sui prodotti di gioco AWP e VLT (nel 2015 il peso delle imposte ADI su quelle totali di mercato ha raggiunto la quota record del 56,0%).

Tavola 18 – RISORSE ERARIALI 2010/2015 PER COMPARTO DI GIOCO

(mln di €)	2010	2011	2012	2013	2014	2015
AWP	3.805	3.705	3.314	3.305	3.301	3.891
VLT	21	342	946	1.164	1.131	1.238
<b>Risorse erariali ADI</b>	<b>3.826</b>	<b>4.047</b>	<b>4.261</b>	<b>4.469</b>	<b>4.432</b>	<b>5.130</b>
<b>Risorse erariali totale mercato</b>	<b>9.297</b>	<b>9.226</b>	<b>8.550</b>	<b>8.474</b>	<b>8.216</b>	<b>8.857</b>
<i>Peso ADI su mercato</i>	41,1%	43,9%	49,8%	52,7%	53,9%	57,9%

La pressione fiscale è quindi cresciuta in misura significativa nel tempo. Dal 2010 ad oggi le aliquote PREU su AWP e VLT sono state più volte incrementate, riducendo chiaramente la marginalità complessiva delle imprese operanti nel settore.

Tavola 19 – ALIQUOTE PREU 2010/2015

Aliquote PREU	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<i>AWP</i>	12,1%	12,2%	11,8%	12,7%	12,7%	13,0%
<i>VLT</i>	2,0%	2,0%	4,0%	5,0%	5,0%	5,0%

Complessivamente le aliquote PREU risultano cresciute rispetto al 2010 del 7,4% per

<sup>38</sup> Tra il 2004, anno di avvio della raccolta tramite apparecchi da intrattenimento, ed il 2015 le entrate complessive per lo Stato (tra PREU, canoni ed altri introiti) hanno raggiunto i 38,5 miliardi di euro.

**il prodotto AWP e addirittura del 150% per il prodotto VLT.**

Inoltre, a decorrere dal 2016, la Legge ha disciplinato un ulteriore aumento delle aliquote elevate:

- **al 17,5% della raccolta di gioco per le AWP** (con un incremento di circa il 40,5% rispetto a quella stabilita nel 2004, anno di avvio dell’offerta).
- **al 5,5% per le VLT** (con un incremento del 37,5% dell’imposizione rispetto al valore massimo dell’aliquota inizialmente stabilito al 4% della raccolta di gioco).

**Tale circostanza determinerà dal 2016 fino al termine della concessione (marzo 2022) un maggior gettito erariale quantificabile in oltre 6 miliardi di euro.**

### Ricavi di filiera

I ricavi di filiera dal 2010 e il 2015 sono sostanzialmente stabili (crescita media annua dello 0,6%) a fronte, tuttavia, dell’incremento in valore assoluto della spesa dei giocatori. Tale incremento è destinato quindi per la quasi totalità alla progressiva crescita delle somme di competenza erariale<sup>39</sup>.

Tavola 20 – REMUNERAZIONE FILIERA 2010/2015

(mln di €)	2010	2011	2012	2013	2014	2015
AWP	3.828	3.526	3.346	2.891	3.051	2.751
VLT	84	1.084	1.300	1.176	1.257	1.271
<b>Giochi ADI</b>	<b>3.913</b>	<b>4.611</b>	<b>4.646</b>	<b>4.064</b>	<b>4.290</b>	<b>4.023</b>

L’analisi dei singoli settori rileva il decremento di risorse deriva dal segmento AWP (-6,4% su base annua). Tra il 2014 e il 2015 la diminuzione risulta ancora più marcata (-9,8%) per effetto dell’onere sopportato dal segmento in sede di ripartizione dei 500 milioni di minori compensi previsti dalla Legge di stabilità per il 2015.

Dal 2016 al termine della concessione si attendono ulteriori e significativi riduzioni di ricavi per la filiera causati, come sopra ricordato, dall’aumento delle aliquote PREU su entrambi i prodotti di gioco.

### Le AWP

Le AWP, come detto, sono apparecchi da intrattenimento con vincita in denaro regolati al comma 6, lettera a), dell’articolo 110 del T.U.L.P.S.

A partire dal 2004, le AWP hanno ottenuto il risultato di sostituire la precedente offerta illegale costituita dai *videopoker*, al punto che oggi si contano circa 420.000 nulla osta di esercizio connessi a macchine attive in esercizio.

<sup>39</sup> Si ribadisce che, nel 2015, i ricavi di filiera subiscono una decurtazione secca pari a 500 milioni di euro su base annua per effetto dell’applicazione di quanto previsto dalla Legge di stabilità per il 2015.



Le New Slot rappresentano, a fine 2015, la porzione più importante del mercato italiano dei giochi pubblici, incidendo per oltre il 29,6% sulla raccolta totale dei giochi pubblici e costituendo il 53,9% della raccolta con apparecchi da intrattenimento.

Dai 30,8 miliardi di euro raccolti nel 2010 ai quasi 26,0 miliardi del 2015, si è prodotta una flessione di circa 3,3 punti percentuali su base annua, determinata principalmente dal lancio delle VLT. La riorganizzazione dell'offerta nei punti di gioco specializzati operata tra il 2010 e la fine del 2015 ha condotto, inoltre, ad una riduzione della raccolta unitaria per apparecchio installato, generando una progressiva razionalizzazione spontanea nelle stesse installazioni.

**Tavola 21 – RACCOLTA, VINCITE E SPESA COMPARTO AWP (2010-2015)**

(mln di €)	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Vincite	23.144	22.526	20.732	19.232	19.043	19.321
Spesa	7.633	7.231	6.660	6.196	6.353	6.642
<b>Raccolta</b>	<b>30.777</b>	<b>29.757</b>	<b>27.392</b>	<b>25.428</b>	<b>25.396</b>	<b>25.963</b>
(%)	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Vincite	75,2%	75,7%	75,7%	75,6%	75,0%	74,4%
Spesa	24,8%	24,3%	24,3%	24,4%	25,0%	25,6%

**La spesa media annua dei giocatori per il prodotto AWP tra il 2010 e il 2015 si è attestata su 6,8 miliardi di euro (con riduzione complessiva su base annua del 2,7% in funzione dei minori livelli di raccolta registrata).**

La quota di raccolta destinata a vincite nel periodo considerato decresce dal 75,2% al 74,4% per effetto della revisione delle aliquote di imposta (*payout* medio 75,3% ovvero circa 20,7 milioni di euro su base annua).

Entro la fine del 2016 si assisterà ad una ulteriore diminuzione dei *payout* di gioco in funzione dell'applicazione della Legge di stabilità per il 2016, la quale ha previsto che, a decorrere dal 1° gennaio, la percentuale destinata alle vincite è fissata in misura non inferiore al 70 per cento dell'ammontare delle somme giocate.

**Della spesa complessiva di gioco, considerando l'intero periodo 2010-2015, circa 3,4 miliardi di euro su base annua sono stati destinati al pagamento del PREU (che pesa per circa il 12,4% sul valore complessivo della raccolta) e del canone di concessione. Per il solo 2015, 438 milioni di euro sono derivati allo Stato anche dalla riduzione dei compensi spettanti alla filiera di gioco operata sulla base della Legge di stabilità per il 2015<sup>40</sup>.**

**Tavola 22 – ARTICOLAZIONE DELLA SPESA DEI GIOCATORI COMPARTO AWP (2010-2015)**

(mln di €)	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Erario	3.805	3.705	3.314	3.305	3.301	3.891
Filiera AWP	3.828	3.526	3.346	2.891	3.051	2.751
<b>Spesa giocatori</b>	<b>7.633</b>	<b>7.231</b>	<b>6.660</b>	<b>6.196</b>	<b>6.353</b>	<b>6.642</b>

<sup>40</sup> Per il 2015 i 500 milioni di euro di riduzione dei compensi sono stati ripartiti considerando un parco AWP di 363.173 unità su un totale ADI pari a 414.158 apparecchi. Ne deriva un costo medio di 1.207 euro per apparecchio di gioco.



(%)	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<i>Erario</i>	49,8%	51,2%	49,8%	53,3%	52,0%	58,6%
<i>Filiera AWP</i>	50,2%	48,8%	50,2%	46,7%	48,0%	41,4%

Nel periodo 2010-2015, circa il 52,5% della spesa è stata, dunque, incamerata dall'erario (il 2015 registra, tra l'altro, una percentuale significativamente al di sopra di tale valore medio 58,6% in funzione degli effetti della Legge di stabilità).

La restante quota costituisce il compenso del concessionario che retribuisce tutti gli altri attori di filiera (gestori, esercenti dei punti di raccolta) in funzione di specifici accordi di natura privatistica.

Generalmente il concessionario, pagati i fornitori in filiera, consegue un ricavo da gestione caratteristica sensibilmente inferiore all'1% della raccolta per tutte le funzioni previste dalla convenzione di concessione (comprensivo della quota incentivante pari ad un massimo dello 0,5% erogato dall'Ente concedente in funzione dei livelli di investimento e di servizio realizzati).

## Le VLT

Le Videolotteries (VLT) sono regolati nel comma 6, lettera b, dell'articolo 110 del T.U.L.P.S. e si differenziano dalle AWP per tecnologia adottata, modalità di gioco, punti vendita e tipologia di vincite.

Introdotte in Italia per la prima volta dalla legge 23 dicembre 2005, n. 266, le VLT sono state effettivamente immesse nel mercato grazie al c.d. Decreto Abruzzo, che ha previsto la sperimentazione e l'avvio a regime dei sistemi di gioco costituiti dal controllo remoto del gioco attraverso videoterminali. Conclusa la fase di sperimentazione, le VLT sono commercialmente attive dal luglio 2010.

Dal 2011 (non considerando il 2010, anno di introduzione) la raccolta media annua si è attestata nell'intorno dei 20,5 miliardi di euro con una spesa media per i giocatori di quasi 2,2 miliardi e un *payout* medio pari all'89,3% della raccolta di gioco.

**Tavola 23 – RACCOLTA, PAYOUT E SPESA: VLT ANNI 2010-2015**

(mln di €)	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Vincite	805	13.439	19.759	19.623	18.960	19.688
Spesa giocatori	105	1.426	2.246	2.340	2.388	2.510
<b>Raccolta</b>	<b>909</b>	<b>14.865</b>	<b>22.005</b>	<b>21.963</b>	<b>21.348</b>	<b>22.198</b>
%	2010	2011	2012	2013	2014	2015

<i>Vincite</i>	88,5%	90,4%	89,8%	89,3%	88,8%	88,7%
<i>Spesa giocatori</i>	11,5%	9,6%	10,2%	10,7%	11,2%	11,3%

Al pari del comparto AWP i ricavi di filiera risultano diminuiti per effetto della Legge di Stabilità 2015 che ha previsto la riduzione dei compensi di filiera. Nel segmento VLT, la presenza di un numero di apparecchi minore rispetto a quello delle AWP ha determinato **una riduzione dei compensi per gli operatori per soli 62 milioni di euro** stabiliti considerando, nel 2015, un parco apparecchi VLT di poco inferiore alle 53.300 unità operative.

Tavola 24 – ARTICOLAZIONE DELLA SPESA DEI GIOCATORI PER LE VLT: ANNI 2010-2015

(mln di €)	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Erario	21	342	946	1.157	1.129	1.239
Filiera VLT	84	1.084	1.300	1.183	1.259	1.271
<b>Spesa giocatori</b>	<b>105</b>	<b>1.426</b>	<b>2.246</b>	<b>2.340</b>	<b>2.388</b>	<b>2.510</b>
(%)	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<i>Erario</i>	20,0%	24,0%	42,1%	49,5%	47,3%	49,4%
<i>Filiera VLT</i>	80,0%	76,0%	57,9%	50,5%	52,7%	50,6%

**Il peso della tassazione sulla spesa di gioco è aumentato dal 20% del 2010 all'attuale 49,4% a svantaggio degli operatori di filiera, che hanno visto ridurre la quota di loro competenza, in altri termini la remunerazione delle attività svolte, dall'80% al 50,6% della spesa per il gioco (decremento di circa il 36,7%).**

Si tratta di riduzioni di introiti<sup>41</sup> che hanno fortemente inciso sui piani industriali redatti dai concessionari del settore in funzione dei quali hanno valutato come economicamente conveniente l'ingresso nel 2009 nel segmento di gioco VLT mediante il sostenimento di ingenti investimenti<sup>42</sup>.

## Il comparto ADI al 31 dicembre 2015

Gli apparecchi operativi in esercizio al 31 dicembre 2015 risultano pari a 418.200 AWP collocate in 83.307 esercizi commerciali e 53.300 VLT posizionate in 4.863 punti specializzati.

La filiera degli apparecchi da intrattenimento risulta composta, oltre che dai pubblici esercizi e

<sup>41</sup> Le prime variazioni dell'aliquota del PREU avvenivano solo 2 giorni dopo (10 ottobre 2011) la presentazione da parte dei candidati (già concessionari o nuovi entranti) della documentazione di partecipazione alla nuova procedura di gara (dopo la presentazione della domanda, lo si ricorda di sfuggita, il recesso dalla partecipazione è possibile solo in via onerosa con l'escussione, da parte dell'Ente concedente, delle c.d. garanzie provvisorie). Successivamente, il quadro impositivo è stato nuovamente modificato in più riprese fino all'attuale aliquota del 5,5% sulla raccolta di gioco.

In sostanza dalla data di avvio del gioco con VLT il PREU è stato rettificato più volte, con un'aliquota effettiva sulla raccolta di gioco pari al 2% per il 2010 e il 2011 (conforme alle disposizioni originarie); al 4% per il 2012 (con incremento, quindi, del 33% dell'imposta rispetto al valore definito in fase di prima regolazione del prodotto affidato in concessione); al 5% a decorrere dal 2013 (con un incremento del 25% dell'imposizione rispetto al valore massimo dell'aliquota inizialmente stabilito); al 5,5% a decorrere dal 2016 (con un incremento del 37,5% dell'imposizione rispetto al valore massimo dell'aliquota inizialmente stabilito).

<sup>42</sup> Investimenti per i concessionari ben superiori ai due miliardi di euro (si stimano costi per 2,3 miliardi) ed investimenti per la filiera per almeno 1 miliardo di euro.

dai negozi di gioco, da 13 concessionari, circa 3.500 aziende di gestione e di noleggio e 120 imprese produttrici con un numero di occupati che supera le 130.000 unità.

Gli introiti erariali per l'anno 2015 derivanti dagli apparecchi da intrattenimento si sono attestati a 5,1 miliardi di euro (4,6 miliardi di euro derivanti da PREU e canone di concessione e 0,5 miliardo di euro contabilizzati dallo Stato per effetto della riduzione dei compensi di filiera disposta dalla Legge di Stabilità per il 2015).

I ricavi della filiera hanno raggiunto 4.023 milioni di euro a seguito della riduzione dei compensi prevista dalla legge di Stabilità per il 2015.

A prima vista, quindi, la situazione economica 2015 del comparto appare florida; ciò alimenta le convinzioni volte ad ulteriori inasprimenti dell'imposizione fiscale già perseguita con l'emanazione della Legge di stabilità per il 2016.

**Tuttavia la realtà per gli operatori è ben diversa e caratterizzata da punti di criticità tali da compromettere gli equilibri interni della filiera, minandone, tra l'altro, la stabilità economica e finanziaria.**

Tali criticità derivano da alcuni elementi sui quali si fonda, oggi, l'offerta di gioco con apparecchi da intrattenimento.

I ricavi dei concessionari, una volta detratti i costi operativi, non risultano ad oggi sufficienti per coprire:

- gli ammortamenti e gli oneri finanziari legati agli ingenti investimenti effettuati (in particolare nel settore di gioco delle VLT);
- le periodiche perdite straordinarie dovute alla responsabilità *pro soluto* sulle entrate erariali prevista dalla convenzione di concessione.

I concessionari, nel settore AWP, pur responsabili dell'attività svolta e del versamento delle imposte di gioco, operano in condizioni di dipendenza operativa rispetto ai gestori.

In effetti essi rendono esclusivamente il servizio di interconnessione alla rete telematica degli apparecchi installati presso gli esercizi e la gestione dei relativi dati.

I gestori sono, invece, i responsabili effettivi dell'offerta di gioco in quanto scelgono i modelli di apparecchi (sostenendo i relativi costi di acquisizione) e i punti vendita presso cui installarli; soprattutto, gestiscono la liquidità prodotta dall'offerta di gioco.

Tale circostanza genera per i concessionari - pur in presenza di un legame contrattuale con gli altri attori della filiera (gestori ed esercenti) - una condizione di precarietà per cui i ricavi spesso non coprono i costi connessi alle periodiche insolvenze della filiera.

I gestori AWP, a loro volta fronteggiano l'eccessiva forza contrattuale di molti punti vendita e vedono deprimersi i loro ricavi nell'ambito di una classica condizione di mercato in cui è presente un eccesso di offerta.

Nel segmento delle VLT, essendo presente un modello di gestione verticalmente integrato (la filiera è più corta poiché il concessionario normalmente ha un rapporto diretto, e non mediato, con il punto di vendita), la remunerazione per il concessionario risulta, da un lato, più soddisfacente, dall'altra, estremamente penalizzata dai livelli di investimento inizialmente sostenuti a causa della continua

**modifica della marginalità della concessione causata, in particolare, dalla variazione peggiorativa del quadro impositivo.**

**Per tutti gli operatori di filiera, l'incertezza delle regole sulla distribuzione del gioco (comprese quelle definite dagli Enti locali con modalità e criteri diversi nei singoli territori) impedisce qualsiasi futura pianificazione economica (sia per le AWP che per le VLT) e deprime il valore delle aziende, rendendo con ciò labile l'avviamento commerciale che è stato generato da investimenti significativi di risorse umane e finanziarie.**

## LE SCOMMESSE

### Il modello di regolazione del comparto

Il sistema di accettazione delle scommesse si fonda sulla attribuzione di concessioni a soggetti privati, con ulteriore necessità, da parte di questi ultimi, dell'ottenimento di una licenza di polizia.

Pertanto, un privato che voglia esercitare un'attività di accettazione di scommesse in Italia deve essere munito sia dell'autorizzazione di pubblica sicurezza che della concessione.

Le concessioni erano, originariamente, 330. Si trattava di quelle in capo ai rivenditori storici di scommesse ippiche che dal 1998, in via sperimentale, erano stati autorizzati dalla legge anche all'accettazione di scommesse sportive. Operavano inoltre sul territorio 41 ippodromi.

La rete distributiva del gioco ha vissuto, nel tempo, un progressivo ampliamento. Dal 1999 ad oggi, con l'obiettivo di un riordino complessivo del settore e di una efficace attività di contrasto al gioco illegale, si sono susseguite e sovrapposte differenti tipologie di affidamento in concessione dei servizi di raccolta ed accettazione delle scommesse.

Nel **2000** sono state rilasciate le prime concessioni per la gestione dei giochi su base ippica e sportiva secondo il regime attuale. Con esse alla rete distributiva precedente si sono aggiunte 1.000 nuove agenzie deputate all'offerta di sole scommesse sportive e 671 nuove agenzie ippiche.

Nel mese di maggio del **2003** attraverso una nuova procedura di selezione ad evidenza pubblica, sono stati individuati i nuovi concessionari per l'offerta dei concorsi pronostici su base sportiva nonché di altri eventuali giochi connessi a manifestazioni sportive (SISAL, Consorzio Lottomatica Giochi Sportivi e SNAI). In tal modo alla rete si sono aggiunte circa 20.000 ricevitorie di concorsi pronostici (totocalcio e TRIS ippica).

Nel **2006**, appena tre anni dopo - in applicazione dell'articolo 38, commi 2 e 4 del decreto legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito con modificazioni ed integrazioni dalla legge 4 agosto 2006, n. 248 - si è assistito all'emanazione dei c.d. Bandi Bersani con cui la rete distributiva è stata nuovamente estesa regolamentando anche la differenza tra negozi di gioco, punti di gioco (o *corner*) e diritti di gioco c.d. a distanza (su web). Tramite questo procedura di selezione sono stati rilasciati 1.281 diritti di apertura di negozi sportivi, 290 di negozi ippici, 4.340 diritti di apertura di punti sportivi e 7.775 di punti ippici.

Nel **2009** e nel **2012** prima con il Bando c.d. Giorgetti<sup>43</sup> e poi con quello c.d. Monti<sup>44</sup> sono state indette procedure pubbliche per l'assegnazione di ulteriori diritti. La finalità era di garantire:

- la permanenza sul mercato agli operatori titolari di concessioni in scadenza interessati a

---

<sup>43</sup> Indica il bando di gara per l'affidamento dell'esercizio su rete fisica dei giochi pubblici di cui all'articolo 1-bis, del decreto legge 25 settembre 2008, n. 149 convertito con modificazioni dalla legge 19 novembre 2008, n. 184 come modificato dall'articolo 2, commi 49 e 50 della legge 22 dicembre 2008, n. 203.

<sup>44</sup> Indica la procedura per l'affidamento in concessione dell'esercizio dei giochi pubblici di cui all'articolo 10, comma 9-octies, del decreto legge 2 marzo 2012, n. 16 convertito con modificazioni dalla legge 26 aprile 2012, n. 44.

continuare ad operare nel comparto;

- l'ingresso sul mercato di nuove imprese, italiane ovvero estere, al fine di favorire ulteriormente la lotta al gioco illegale.

Con il bando Giorgetti del 2009, su 3.000 diritti ippici messe a gara, ne sono stati attribuiti solo 816 evidenziando la crescente inappetibilità del mercato del gioco ippico ormai in crisi.

Nel 2012 con il Bando Monti sono stati assegnati 2.000 nuovi diritti che attribuivano agli operatori la possibilità di offerta contestuale sia delle scommesse sportive che di quelle ippiche (per la prima volta unificata in un solo titolo concessorio).

**Nel mercato delle scommesse, l'ampliamento del numero di concessioni tra il 2000 e il 2012 è avvenuto**, come dichiarato esplicitamente dall'Ente concedente, per far fronte a pronunciamenti giurisdizionali sfavorevoli e per cercare di fermare il mercato irregolare. **Questo ha comportato che la crescita del numero degli "operatori legali" è sempre avvenuta in vigenza di affidamenti già attivi nello stesso comparto di gioco<sup>45</sup>.**

Oltre a violare il principio di esclusività assegnato a chi sul mercato già operava **l'ampliamento della rete di vendita** durante il periodo di vigenza delle concessioni, , è stata attuato senza una precisa valutazione degli impatti che la progressiva estensione avrebbe prodotto, in termini di sostenibilità economica del business, sia per i nuovi entranti che per i concessionari già presenti.

La completa assenza di valutazioni di impatto ha determinato due effetti congiunti:

- da un lato, legittime aspettative, presto deluse, per i nuovi aggiudicatari;
- dall'altro, il progressivo deterioramento della situazione economica dei precedenti assegnatari, titolari anch'essi di valide attese (anche se di fatto confliggenti con quelle dei nuovi concessionari).

Ne è derivata una frammentazione del mercato delle scommesse tra una pluralità di operatori che ha compromesso significativamente gli equilibri economici di ognuno. Infatti nel periodo 2006 - 2015 la raccolta di scommesse sulla rete legale è rimasta pressoché stabile mentre il numero dei punti vendita è cresciuto di oltre 11 volte.

Le difficoltà in cui versa il settore sono inoltre testimoniate dalla scelta di molti operatori di non procedere all'attivazione dei diritti acquisiti (nonostante il sostenimento del relativo costo di acquisto) data la difficoltà di ottenere margini di gestione positivi.

Non va poi dimenticato che sul mercato operano oggi, legalmente, anche una pluralità di CTD che hanno aderito al processo di regolarizzazione fiscale introdotto tramite la Legge di stabilità per il 2015 e riproposto tra l'altro anche dalla Legge di stabilità 2016.

**Il modello di governance definito per il settore delle scommesse ha prodotto, negli anni, una crescita degli operatori di comparto a cui, tra l'altro, sono state garantite condizioni di accesso al mercato estremamente disomogenee (e, quindi, un valore diverso degli investimenti iniziali sopportati). Tale scelta è stata motivata dalla necessità di contrastare il gioco illegale e di gestire efficacemente una giurisprudenza sfavorevole sorta a causa di una regolazione in materia di offerta spesso carente**

---

<sup>45</sup> Tra l'altro si evidenzia come, nel comparto ciascun affidamento concessorio è stato caratterizzato da condizioni organizzative e contrattuali differenti. Tale situazione regolatoria ha generato, nel tempo, diffusi contenziosi e la possibilità, per operatori privi di concessione, di difendere in giudizio le proprie posizioni commerciali radicatesi nel tempo.

ovvero non in linea con i dettati della normativa a livello europeo.

**In realtà tali scelte hanno condotto, da un lato, ad un sostanziale impoverimento degli operatori legali, dall'altra, non hanno risolto i problemi di gioco irregolare (i CTD che non hanno aderito al processo di sanatoria sono almeno 3.500).**

## I prodotti di gioco

Il mercato delle scommesse è oggi caratterizzato da una pluralità di prodotti riconducibili normativamente a tre distinti comparti di gioco: giochi su base sportiva, giochi su base ippica e scommesse su eventi simulati.

I giochi a base sportiva, a loro volta, si suddividono in scommesse a quota fissa<sup>46</sup>, a totalizzatore<sup>47</sup> e concorsi a pronostici<sup>48</sup>.

I giochi su base ippica sono, invece, distinti tra scommesse ippiche a quota fissa ed a totalizzatore<sup>49</sup>, giochi di Ippica Nazionale ed Internazionale<sup>50</sup> e concorsi a pronostici ippici<sup>51</sup>.

Le scommesse su eventi virtuali<sup>52</sup> sono giochi di sorte a quota fissa, introdotti solo dalla fine del 2013, nei quali lo scommettitore punta su eventi sportivi simulati, generati ogni cinque minuti da un sistema casuale. Tali scommesse rappresentano una modalità di gioco che non prevede una abilità nell'effettuare i pronostici; la scommessa virtuale si caratterizza, quindi, per una maggiore componente di intrattenimento basata sull'appeal grafica, sulla frequenza di giocata e sulla fruibilità ottenuta attraverso modalità di gioco come i campionati di calcio.

## La filiera di gioco e modello economico sotteso

La filiera nei comparti di gioco delle scommesse sportive ed ippiche è caratterizzata dalla presenza di due distinti soggetti che contribuiscono, insieme, all'offerta di gioco: **i concessionari e i gestori dei punti vendita.**

Il concessionario svolge tutte le attività relative all'allibramento, alla formulazione delle quote

---

<sup>46</sup> Le Scommesse sportive a quota fissa su eventi sportivi e non sportivi, diversi dalle corse di cavalli sono le scommesse, previste dal decreto ministeriale n. 111 del 1 marzo 2006 nelle quali il giocatore conosce le quote e l'importo dell'eventuale vincita prima dell'effettuazione della giocata.

<sup>47</sup> Le Scommesse sportive a totalizzatore su eventi sportivi diversi dalle corse di cavalli sono le scommesse previste dal decreto ministeriale n. 278 del 2 agosto 1999 e successive modificazioni, che determinano i premi erogati sulla base della somma delle puntate effettuate.

<sup>48</sup> I Concorsi a pronostici sportivi sono i concorsi di cui al decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 19 giugno 2003, n. 179, e successive modificazioni, caratterizzati anch'essi da una modalità a totalizzatore.

<sup>49</sup> Le scommesse ippiche a quota fissa ed a totalizzatore sono le scommesse sulle corse dei cavalli c.d. «da agenzia» (vincente, piazzato, etc.), regolate da ultimo dal decreto interdirettoriale del 25 ottobre 2004.

<sup>50</sup> I Giochi di Ippica Nazionale e Internazionale sono le formule di scommessa denominate vincente, accoppiata, tris, quarté e quinté, introdotte dall'articolo 1, comma 498, della Legge 30 dicembre 2004, n. 311 nonché quelle di ippica internazionale di cui al Decreto Direttoriale 10 marzo 2008.

<sup>51</sup> I Concorsi a pronostici ippici sono il concorso su base ippica V7, di cui alla Legge 27 dicembre 2006 n. 296 (Finanziaria 2007), art. 1, comma 87.

<sup>52</sup> Le scommesse virtuali sono regolamentate dall'articolo 1, comma 88, della Legge del 27 dicembre 2006, n. 296.



e alla refertazione; inoltre è responsabile verso lo Stato del pagamento delle imposte dovute sul gioco. Il punto vendita cura, invece, la gestione della relazione con il pubblico dei giocatori.

Talvolta, ovvero nei casi di proprietà dei punti di vendita da parte dei concessionari, si assiste a forme di integrazione verticale totale in cui tutte le funzioni sono in capo ad un unico soggetto (appunto il concessionario).

Attualmente si stima che la filiera di gioco delle scommesse impieghi oltre 25.500 addetti<sup>53</sup>. In realtà il numero complessivo degli occupati potrebbe essere significativamente superiore, data la frequenza, soprattutto sulla rete fisica, dell'impiego di personale *part-time* ovvero con contratti di lavoro a tempo determinato.

I diversi soggetti che compongono la filiera di gioco ottengono un corrispettivo per l'attività svolta e per il ruolo che ricoprono.

Il modello economico in funzione del quale è ripartita la raccolta di gioco tra i diversi soggetti coinvolti differisce, nel comparto delle scommesse, a seconda della specifica tipologia di gioco.

Tavola 25 – RIPARTIZIONE % DELLA RACCOLTA SCOMMESSE 2015

(%)	VINCITE	STATO	AAMS E ALTRI ENTI	FILIERA	TOTALE
Scommesse a quota fissa	86,2%	3,3%	0,5%	10,0%	100,0%
Concorsi pronostici + big	50,0%	33,8%	4,7%	11,5%	100,0%
Scommesse ippiche agenzia	74,6%	4,1%	11,7%	9,6%	100,0%
Ippica nazionale e internaz. + V7	61,6%	6,0%	18,9%	13,5%	100,0%
Scommesse su eventi simulati	83,8%	3,2%	0,2%	12,8%	100,0%

**I prodotti di gioco a più elevato *payout* sono le scommesse a quota fissa e le scommesse su eventi simulati.** Gli altri giochi presentano, invece, livelli di complessivi di vincite contenuti e sotto la media dell'intero mercato su rete terrestre (nel 2015 il *payout* è stato superiore all'80% della raccolta).

**I compensi previsti per la filiera di gioco** (concessionario e gestore del punto vendita) **sono sufficientemente disomogenei pur a fronte di prestazioni relative all'offerta dei diversi prodotti analoghe.** Inoltre tale compenso, in presenza di un modello di offerta non integrato verticalmente (compresenza di imprese distinte che ricoprono il ruolo di concessionario, da un lato, e la funzione di gestione della rete di vendita, dall'altra), è ripartito in base agli accordi contrattuali definiti tra le parti coinvolte.

Le modalità di calcolo del canone di concessione è fissato, per il primo semestre dell'anno in misura fissa (diversa in funzione della tipologia di punto vendita) e per il secondo semestre

<sup>53</sup> La maggior parte del personale si occupa della vendita delle scommesse sul canale fisico: i negozi di gioco impiegano in media 3 persone che si dedicano a tempo pieno ai diversi prodotti, mentre nei *corner*, in media, chi si occupa delle scommesse è solamente una persona (sempre considerando gli addetti non in termini assoluti ma come gli equivalenti a tempo pieno).

Data la rete di negozi e *corner* sul territorio, e considerando anche i punti già irregolari, il personale della rete distributiva risulta compreso tra i 24.000 ed i 24.500 unità. Per quanto riguarda invece gli addetti delle società concessionarie il numero complessivo degli occupati è di circa 1.000 addetti.

nella quota dello 0,35% della raccolta registrata nel semestre precedente. **Il peso complessivo registrato nel 2015 dal canone è inferiore al 1% del GGT fatta eccezione per i concorsi pronostici che sono ancora regolati dal DM del 19/06/1993.**

**Sulle scommesse ippiche la quota percepita dall'ex Unire impatta in misura significativa sui compensi degli altri soggetti della filiera penalizzandone in misura significativa la redditività.**

## Struttura ed ampiezza della rete distributiva del gioco

Oltre agli ippodromi, autorizzati *ex lege* alla raccolta delle scommesse sugli eventi programmati nei loro impianti, sono oggi attivi solo i diritti per l'offerta di giochi ippici e/o sportivi rilasciati nel 2006, nel 2009 e nel 2012 a seguito dei bandi di gara Bersani, Giorgetti e Monti. Tutte queste concessioni hanno scadenza uniformata al 30 giugno 2016.

Operano inoltre sul mercato 2.515 CTD "sanati". La Legge di stabilità per il 2015 e quella per il 2016 hanno, infatti, previsto norme «incentivanti» la regolarizzazione dei punti di gioco non autorizzati presenti sul territorio<sup>54</sup>. Ne è derivato un processo che ha portato alla regolarizzazione di numerosi esercizi prima raccoglienti gioco in maniera irregolare.

**Il numero complessivo di diritti che autorizzano i loro possessori all'accettazione di scommesse risulta pari, al termine del 2015, a 16.186 (non si tiene conto in tale valorizzazione delle sovrapposizioni tra diritti ovvero della presenza di più diritti all'interno del medesimo esercizio commerciale).**

Tavola 26 – RETE DI VENDITA DELLE SCOMMESSE AL 2015

	DIRITTI SPORTIVI	DIRITTI IPPICI	TOTALE
Negozi di gioco	3.200	1.930	5.130
Corner	4.200	4.200	8.400
Ippodromi	-	41	41
CTD "sanati"	-	-	2.515
<b>TOTALE RETE</b>	<b>7.400</b>	<b>6.171</b>	<b>16.186</b>

A fine 2015 i primi quattro operatori delle scommesse sportive operano con oltre 5.200 diritti, quasi il 70% dell'intero segmento sportivo; valore che aumenta fino all'83,5% considerando i primi sette operatori per numero di diritti (nessuno tra i successivi operatori possiede più di 80 diritti).

I diritti ippici presentano una concentrazione di mercato ancor più accentuata rispetto alle scommesse sportive: i primi tre operatori, su un totale di 74, detengono il 92% dei diritti. Tale fenomeno deriva:

<sup>54</sup> La pluralità delle regolazioni è avvenuta nel corso del 2015 (2.195 richieste di sanatoria). Il procedimento di regolarizzazione avviato dalla legge di Stabilità per il 2016 ha condotto, invece, alla regolarizzazione di appena 320 i punti.

- da una parte, dalla ormai acclarata perdita di convenienza economica alla gestione di sale esclusivamente dedicate all'ippica (stanti i valori del mercato se non vi è la possibilità di ottenere economie di scala elevate);
- dall'altra, dall'elevata specializzazione e competenza richiesta per la gestione operativa delle sale.

Relativamente alla distribuzione della rete tra punti specializzati ed altri esercizi pubblici escludendo i CTD, nel 2015, la rete di vendita:

- dei giochi sportivi risulta costituita per il 43,2% da negozi specializzati e per la restante parte da punti di gioco non specializzati;
- mentre quella dei giochi ippici per il 31,9% da negozi specializzati e per l'68,1% da *corner* di gioco collocati all'interno di esercizi commerciali la cui attività principale non attiene all'offerta di gioco.

Di seguito si riporta un *benchmark* con la rete di distribuzione del prodotto scommesse in alcuni Paesi dell'Unione Europea comparabili, per dimensione geografica ed economica, all'Italia. Tali Paesi non utilizzano lo strumento della concessione adottando, invece, un modello di offerta basato sul rilascio di autorizzazioni.

Tavola 27 – BENCHMARK DISTRIBUZIONE ESERCIZI SCOMMESSE (2015)

Al 31/12/2015	ITALIA	UK	SPAGNA	GERMANIA
<b>Totale punti rete scommesse</b>	<b>14.887</b>	<b>8.800</b>	<b>8.800</b>	<b>25.000</b>
Punti vendita specializzati	43,2%	100%	17%	0%
Punti vendita non specializzati	57,8%	0%	83%	100%

La rete distributiva spagnola è quella più simile a quella italiana. In Spagna, infatti, coesistono tanto punti specializzati equiparabili per caratteristiche (offerta di gioco, ma anche metratura, lay-out del punto, presenza di apparecchi da intrattenimento) ai negozi/agenzie di scommesse italiani, quanto *corner* in punti non specializzati, come bar, tabaccherie e altri luoghi di intrattenimento.

Nel Regno Unito la rete di scommesse è composta esclusivamente da negozi specializzati, gestiti da privati, che offrono scommesse sportive, ippiche e virtuali<sup>55</sup>.

In Germania, infine, le scommesse sportive sono offerte, in maniera legale, dall'operatore statale, che sfrutta la rete non specializzata di 25.000 punti dell'operatore di lotterie, anch'esso statale. Sul territorio tedesco sono, inoltre, particolarmente diffusi i punti CTD<sup>56</sup>.

<sup>55</sup> Il monopolista delle scommesse ippiche a totalizzatore, The Tote, dal 2012 non ha più punti di raccolta, ceduti alla società Betfred. Oggi la rete è composta da poco più di 8.800 punti, in limitata ma costante diminuzione negli ultimi anni. Il numero di operatori autorizzati alla raccolta è, nel 2015, di 227, benché la concentrazione sia elevatissima: i primi 455 operatori di mercato hanno circa l'87% dei negozi della rete.

<sup>56</sup> Le stime parlano di oltre 6.000 punti assimilabili per caratteristiche strutturali ed operative ai *corner*.

## Alcuni numeri del mercato delle scommesse

### Raccolta di gioco

**Il settore del *betting retail* nel 2015 ha registrato volumi di raccolta di poco superiori a 4,3 miliardi di euro<sup>57</sup>.**

La domanda di gioco<sup>58</sup> attraverso la rete terrestre è sostenuta quasi esclusivamente dalle scommesse sportive a quota fissa che, nel 2015, hanno convogliato circa il 63,3% di tutte le scommesse effettuate in negozi e punti di gioco.

Tale prodotto è, inoltre, l'unico ad aver evidenziato una dinamica in aumento rispetto al 2014, pari a 2,5 punti percentuali. Tutti gli altri giochi hanno mostrato, invece, una contrazione dei volumi di gioco.

Tavola 28 – RACCOLTA DELLE SCOMMESSE CANALE FISICO 2010-2015

(mln di €)	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Scommesse sportive	3.140	2.798	2.759	2.547	2.657	2.724
Scommesse ippiche	1.573	1.256	941	753	626	573
Scommesse su eventi simulati				16	1.080	1.003
<b>Raccolta Scommesse</b>	<b>4.713</b>	<b>4.053</b>	<b>3.700</b>	<b>3.315</b>	<b>4.362</b>	<b>4.300</b>
<i>Peso raccolta su Tot. Mercato</i>	<i>7,7%</i>	<i>5,1%</i>	<i>4,2%</i>	<i>3,9%</i>	<i>5,2%</i>	<i>4,9%</i>

**Dal 2010 al 2015 i comparti di gioco nel loro complesso hanno registrato una riduzione della raccolta media annua del 1,8%.**

Tale situazione è collegabile:

- alla perdita di attrattività dei giochi ippici<sup>59</sup>;

<sup>57</sup> Tra il 2006 e il 2010 gli interventi regolatori operati nel settore delle scommesse sportive sul canale fisico avevano prodotto un significativo incremento dei volumi di gioco. In particolare l'ampliamento della rete legale di raccolta aveva condotto ad una progressiva erosione di quote di gioco illegale a vantaggio dello Stato e degli operatori autorizzati all'offerta.

La raccolta di scommesse nel canale fisico, nel 2010, ha toccato, grazie a questa serie di interventi normativi, la quota record di 4,7 miliardi di euro.

<sup>58</sup> Attraverso i punti di vendita di gioco regolari ed i punti di accettazione scommesse irregolari, il settore delle scommesse ha offerto gioco nel 2015 a circa 2,5 milioni di persone, così distribuiti: 1,8 milioni esclusivi della rete legale, 0,5 milioni esclusivi della rete irregolare e 0,2 milioni condivisi tra entrambe le reti. Il numero di giocatori che abitualmente praticano scommesse, sportive, ippiche o su eventi simulati, può essere solamente oggetto di stima, per due motivazioni: l'assenza di identificazione e l'anonimato degli scommettitori sui punti fisici e la forte presenza di punti illegali su tutto il territorio, che non permette neanche di derivare il numero di giocatori della rete parallela dalle giocate effettuate o dalla raccolta complessiva.

I 2,5 milioni di giocatori sono, sulla base di analisi demografiche di settore, ripartibili in circa 2,3 milioni di giocatori italiani e in oltre 250 mila giocatori stranieri residenti regolarmente, o irregolarmente, in Italia. Analisi e dati mostrano come i giochi preferiti dagli stranieri siano quelli dove è limitata la necessità dell'intermediazione di una figura terza; infatti circa il 10% gioca a Gratta e Vinci e AWP, mentre si stima che solo il 5,5% giochi alle scommesse sportive, contro il 6,6% degli italiani tra i 18 e i 65 anni.

Si può ragionevolmente supporre che il numero complessivo di giocatori di scommesse sul canale fisico andrà lentamente a decrescere negli anni a venire, come effetto della sostituzione tra gioco fisico e gioco online, oltre alla sempre più accentuata perdita di giocatori ippici. Le scommesse su eventi virtuali non sembrano, sotto questo punto di vista, poter rivestire il ruolo di compensatore della perdita subita dalle altre due tipologie di scommesse.

<sup>59</sup> L'andamento degli eventi ippici proposti al pubblico dei giocatori ha evidenziato, nel tempo, una contrazione. Tale contrazione si è accentuata dal 2008 ed è esplosa, in misura significativa, nel 2010.

La riduzione del numero di eventi del palinsesto sono legate: ad una generale "malagestione" della filiera ippica, alla

- allo spostamento di parte della domanda di gioco nuovamente sui canali illegali a causa della permanenza sul mercato di punti di accettazione irregolari (tra l'altro con un portafoglio prodotti anche più attrattivo ed ampio).

**La contrazione è stata più significativa fino a tutto il 2013, con un mercato delle scommesse che ha raccolto giocate per un totale di 3,3 miliardi di euro (- 29,7% rispetto al 2010).**

**Nel 2014 la tendenza si inverte**, con una crescita del segmento scommesse di circa 31,6 punti percentuali rispetto al 2013. L'incremento è legato:

- all'aumento della domanda nel segmento scommesse sportive (+4,3% rispetto all'anno precedente) per effetto di un palinsesto di scommesse più ampio per lo svolgimento dei Mondiali di calcio;
- al pieno regime dei giochi su eventi simulati che attirano l'interesse dei giocatori<sup>60</sup>.

**Nel segmento ippico la contrazione della raccolta di gioco è, invece, costante. La raccolta di gioco è passata dai 1.573 milioni del 2010 ai 573 milioni di euro del 2015 (pari ad un decremento medio annuo del 18,3%).**

### *Spesa di gioco*

**Tra il 2010 e il 2015 la spesa dei giocatori sul canale fisico è in progressivo calo nonostante la maggiore capillarità della rete di vendita sul territorio e la presenza di un prodotto in più (ossia delle scommesse virtuali). Essa passa dai quasi 1,2 a 0,8 miliardi di euro con una decrescita media annua di 5,9 punti percentuali.**

Tavola 29 – PAYOUT E SPESA GIOCATORI SCOMMESSE CANALE FISICO 2010-2015

(mln di €)	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<i>Payout</i>	3.551	2.963	2.877	2.496	3.402	3.444
<i>Spesa</i>	1.161	1.090	822	819	960	856
<b>Raccolta</b>	<b>4.713</b>	<b>4.053</b>	<b>3.700</b>	<b>3.315</b>	<b>4.362</b>	<b>4.300</b>
%	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<i>Payout</i>	75,4%	73,1%	77,8%	75,3%	78,0%	80,1%
<i>Spesa</i>	24,6%	26,9%	22,2%	24,7%	22,0%	19,9%

progressiva riduzione dei montepremi, alla diminuzione della varietà dei partecipanti (i cavalli); alla chiusura di alcuni ippodromi storici (Arcoveggio di Bologna, Ippodromo del Trotto S. Siro di Milano).

Ne è derivata una graduale diminuzione del numero di cavalli partenti, delle corse e delle giornate di svolgimento delle competizioni. Ciò ha inciso negativamente sui livelli di "scommettibilità", ovvero sulla quantità e varietà delle scommesse inseribili in palinsesto.

In aggiunta, la disponibilità di eventi ippici ha subito frequenti e lunghe interruzioni per gli scioperi delle categorie ippiche, che hanno allontanato ulteriori scommettitori da questo gioco.

È stato talvolta possibile compensare la progressiva riduzione degli eventi e delle possibilità di scommessa con l'accettazione di scommesse su corse estere, ma questa opzione (che avrebbe supportato l'attività dei punti vendita e generato benefici anche per lo Stato) non è stata quasi mai adeguatamente utilizzata, rendendola occasionale. In tal modo si sono ridotte ancora la possibilità di commercializzazione di scommesse da parte degli affidatari delle concessioni.

<sup>60</sup> Dopo una partenza entusiasmante che aveva visto nel 2014 raggiungere quota 1.080 milioni di euro, dovuti probabilmente in larga parte all'effetto novità, ha raggiunto nel 2015 i 1.003 milioni di euro (-7,1 punti percentuali di raccolta anno su anno).

La riduzione è legata, oltre che ad una riduzione complessiva della domanda di gioco in corrispondenza dei giochi ippici e dei concorsi pronostici sportivi, anche all'aumento del *payout* delle scommesse sportive (spostamento delle preferenze dei giocatori verso le giocate singole) ed alla crescita della domanda di scommesse virtuali caratterizzate anch'esse da *payout* più alti (oscillanti tra l'84 e l'85% della raccolta di gioco).

**Tavola 30 – SPESA DEI GIOCATORI DI SCOMMESSE 2010-2015**

(mln di €)	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Scommesse sportive	682	709	533	589	600	516
Scommesse ippiche	479	381	290	228	185	169
Scommesse su eventi simulati	-	-	-	2	175	171
<b>Totale spesa</b>	<b>1.161</b>	<b>1.090</b>	<b>822</b>	<b>819</b>	<b>960</b>	<b>856</b>
%	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<i>Scommesse sportive</i>	58,7%	65,0%	64,8%	71,9%	62,5%	60,3%
<i>Scommesse ippiche</i>	41,3%	35,0%	35,2%	27,8%	19,3%	19,7%
<i>Scommesse su eventi simulati</i>				0,3%	18,3%	20,0%

**Nel 2015 la spesa di gioco risulta così distribuita:**

- **516 milioni di euro sulle scommesse sportive** con un'incidenza sulla spesa complessiva di 60,3% punti percentuali;
- **169 milioni di euro sui giochi ippici** rappresentanti il 19,7% della spesa;
- **171 milioni di euro sulle scommesse virtuali** (circa il 20% della spesa).

La spesa di gioco prodotta nel *betting* è stata ripartita tra Stato ed operatori di filiera nel rispetto dei modelli di ripartizione economici definiti dalla normativa e precedentemente descritti.

**Tavola 31 – RIPARTIZIONE DELLA SPESA DEI GIOCATORI DI SCOMMESSE 2010-2015**

(mln di €)	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Erario	480	394	322	288	306	298
Filiera scommesse	681	696	500	531	655	558
<b>Spesa giocatori</b>	<b>1.161</b>	<b>1.090</b>	<b>822</b>	<b>819</b>	<b>960</b>	<b>856</b>
(%)	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<i>Erario</i>	41%	36%	39%	35%	32%	35%
<i>Filiera scommesse</i>	59%	64%	61%	65%	68%	65%

### ***Entrate erariali***

**Le entrate erariali derivanti *dal retail betting* per il 2015 risultano pari a 298 milioni di euro, di cui 200 milioni a titolo di imposta e la restante parte a titolo di canoni di concessione e quota MIPAAF.**

**Tavola 32 – RISORSE ERARIALI 2010-2015**

(mln di €)	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Scommesse sportive	179	156	139	142	154	159
Scommesse ippiche	301	238	182	145	114	104
Scommesse su eventi simulati	-	-	-	1	37	36
<b>Totale erario scommesse</b>	<b>480</b>	<b>394</b>	<b>322</b>	<b>288</b>	<b>306</b>	<b>298</b>
<i>Peso su risorse erariali di mercato</i>	<i>5,2%</i>	<i>4,3%</i>	<i>3,8%</i>	<i>3,4%</i>	<i>3,7%</i>	<i>3,4%</i>

Tra il 2010 e il 2015 le risorse erariali si sono contratte del 9,1% su base annua passando dai 480 milioni di euro del 2010 ai 298 milioni del 2015. Tale situazione è legata, come nel caso della spesa di gioco, alla decrescita della domanda (delle scommesse ippiche e dei concorsi pronostici sportivi) ma anche ad uno spostamento delle preferenze dei giocatori su giochi con tassazione più contenuta (es. scommesse *live*, scommesse virtuali, etc.).

È interessante notare come nel settore ippico la quota destinata al MIPAAF insieme a quella destinata ad ADM incrementi in misura significativa il valore complessivo degli oneri destinati al finanziamento di soggetti ed istituzioni pubbliche.

**Tavola 33 – IMPOSTE SUL GIOCO 2010-2015 (ESCLUSI CANONI ADM E QUOTA MIPAAF)**

(mln di €)	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Scommesse sportive	164	143	128	131	134	138
Scommesse ippiche	75	60	45	37	30	28
Scommesse su eventi simulati	-	-	-	0	35	34
<b>Imposte</b>	<b>239</b>	<b>203</b>	<b>173</b>	<b>168</b>	<b>199</b>	<b>200</b>
<i>Peso su risorse erariali comparto</i>	<i>49,8%</i>	<i>51,5%</i>	<i>53,8%</i>	<i>58,4%</i>	<i>65,0%</i>	<i>66,9%</i>

### **Introiti di filiera**

**Tra il 2010 e il 2015 gli introiti della filiera decrescono registrando un tasso di variazione medio annuo negativo (-3,9%). La riduzione abbraccia tutti i prodotti di gioco anche se nel settore ippico la contrazione raggiunge un -18,4% sempre su base annua.**

**Tavola 34 – INTROITI DI FILIERA 2010-2015**

(mln di €)	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Scommesse sportive	502	553	393	447	445	358
Scommesse ippiche	178	143	107	82	70	65
Scommesse su eventi simulati	-	-	-	2	139	135
<b>Remunerazione filiera</b>	<b>681</b>	<b>696</b>	<b>500</b>	<b>531</b>	<b>655</b>	<b>558</b>

L'analisi per prodotto rileva che nel 2015 l'88,4% della remunerazione di filiera è generata dall'offerta di scommesse a quota fissa e su eventi simulati.

Come già detto, i compensi si distribuiscono tra concessionario e punti vendita. Nei casi di



filiera pienamente integrata il concessionario percepisce, oltre al proprio compenso, anche quello destinato alla rete distributiva del gioco. Inoltre, un impatto negativo sulla marginalità è stato determinato anche per la crescita delle giocate singole (connesse in particolare al *live betting*), quindi, essenzialmente, dalla evoluzione della struttura della domanda di gioco.

## Le scommesse sul *retail* fisico al 31 dicembre 2015

**Il mercato delle scommesse sportive al 2015 presenta una rete di vendita costituita da quasi 16.186 punti (sia specializzati che non, comprensiva dei punti di gioco irregolari che hanno aderito al processo di regolarizzazione previsto dalle ultime Leggi di stabilità).**

**La raccolta del comparto è sostenuta, nonostante la presenza di un portafoglio piuttosto ampio, quasi esclusivamente dalle scommesse sportive a quota fissa che hanno generato, nel 2015, il 63,3% della raccolta complessiva.**

**La raccolta di gioco sul canale fisico ha raggiunto i 4,3 miliardi di euro.**

La spesa dei giocatori è in progressiva contrazione come effetto della riduzione dei volumi complessivi di raccolta e per la presenza di una forte competizione (in particolare nel segmento delle scommesse sportive a quota fissa) che spinge verso un innalzamento dei *payout* di gioco.

La riduzione della spesa ha condotto, inoltre, ad un ridimensionamento delle somme complessivamente destinate allo Stato, sotto forma di imposte e di canoni (passate dai 480 milioni di euro del 2010 ai 298 milioni di euro del 2015) nonché dei compensi ripartibili di filiera (passati da 681 milioni di euro del 2010 ai 558 milioni di euro del 2015).

La diminuzione dei compensi destinati alla filiera associata alla crescita del numero dei punti della rete legale di vendita, ha determinato la riduzione dei ricavi pro-capite per singolo punto vendita in misura pericolosa riguardo alla continuità dell'interesse degli operatori a permanere nell'alveo legale dello svolgimento delle attività.

Le condizioni di sempre maggiore diseconomicità hanno spinto molti operatori a cessare le attività dei punti di vendita ovvero a non avviare le attività affidate in forza dei diritti acquisiti (per circoscrivere le perdite, ove possibile, ai soli costi di investimento). Risulta, inoltre, elevato il numero delle imprese di gioco attive nel segmento scommesse per le quali è stato richiesto l'avvio di procedure concorsuali.

**I concessionari di scommesse che stanno proseguendo nell'offerta di gioco sono riusciti a salvaguardare l'equilibrio economico-finanziario grazie all'offerta di giochi non riferiti all'oggetto della concessione stessa (principalmente gli apparecchi da intrattenimento) la cui presenza sta modificando la natura e il pubblico dei negozi di scommesse, trasformandosi in sale da gioco dedicate anche all'offerta di altri prodotti.**

**Le cause che hanno spinto verso questo stato di crisi del mercato delle scommesse sono molteplici: la presenza continua dell'offerta non autorizzata di scommesse, l'ampliamento della rete legale di vendita e l'emanazione di norme limitative dell'offerta a livello nazionale e locale, non improntate ad una omogeneità normativa di fondo.**

Per le scommesse su base sportiva, le cause specifiche che hanno generato una minor raccolta sono identificabili nei ritardi connessi all'ampliamento degli eventi sui quali possono essere accettate scommesse (c.d. palinsesto complementare, autorizzato solo dal 2013) nonché nell'operatività delle scommesse a sistema.

Per quanto concerne i giochi su base ippica, le cause specifiche determinanti la progressiva crisi del settore sono:

- il decadimento dell'immagine delle corse dei cavalli e la mancata messa a disposizione delle agenzie di un numero adeguato di eventi ippici su cui poter scommettere, per qualità e quantità;
- la complessa dotazione organizzativa (tecnologica e strutturale) tassativamente richiesta agli operatori dalle convenzioni di concessione;
- la mancata messa a disposizione delle agenzie di una gamma di formule di scommessa sulle corse dei cavalli allineata all'evoluzione della domanda di gioco.

Le scommesse su eventi simulati, infine, hanno sofferto la lentezza che ne ha contraddistinto il lancio, avviato con oltre 5 anni di ritardo rispetto a quanto ipotizzato dagli operatori di settore in base alle previsioni normative.

# I RISCHI DA GIOCO: GAP E GIOCO MINORILE

## Il gioco patologico in Italia

### *Definizione*

Il gioco con vincite in denaro è una forma di intrattenimento le cui peculiarità rendono significativa la presenza di rischi nei soggetti i quali non sono in grado di adottare, e mantenere, comportamenti responsabili durante l'attività stessa.

Al netto di qualsiasi valutazione morale, è evidente che l'impegno di somme di denaro quali costo sostenuto per un lasso di tempo di intrattenimento è condizione comune al *gambling* come a molti altri intrattenimenti: tuttavia, nessuno di essi permette di ricevere, in caso di vincita ad esito di processi casuali od aleatori, altre somme di denaro di ridotto od elevato importo.

La storia umana, fino all'attualità, dimostra che tale specificità può ingenerare situazioni di difficoltà e perfino patologie (gioco d'azzardo patologico o GAP, disturbo del comportamento che rientra nella categoria diagnostica del controllo degli impulsi).

Difficoltà e patologie che, per inciso, possono essere tanto più estese ed incontrollabili quanto meno sono definite e note le regole del gioco in denaro: per questa essenziale motivazione il gioco in denaro non può che essere puntualmente regolamentato, in termini di prodotto e distribuzione, da parte di istituzioni pubbliche e misurato quanto più diffusamente possibile per individuarne le forme ottimali di regolamentazione ed organizzazione in chiave di riduzione dei rischi.

Il ridotto od assente controllo degli impulsi in situazioni di gioco in denaro può dipendere da mancanza di maturità (gioco minorile) o, negli adulti, da disturbi comportamentali, sviluppatasi da cause personali ed ambientali.

Nel gioco patologico (GAP) negli adulti, non si tratta di porre a rischio l'equilibrio psicologico ed il controllo del denaro per la limitata maturità di un adolescente, ma ci si deve confrontare con situazioni di disagio psicologico ed economico esistenti in popolazione maggiorenne e talvolta in età anche piuttosto avanzata: in queste situazioni, che la medicina classifica pacificamente tra i disturbi di dipendenza comportamentale<sup>61</sup> esiste un insieme di sintomi che non permettono di giocare in modo responsabile e di controllare le proprie pulsioni.

L'analisi medica classifica i consumatori di prodotti di gioco in giocatori sociali (nei quali non vi è traccia di patologia e si vive il gioco in denaro come uno tra differenti intrattenimenti del tempo libero), giocatori problematici (nei quali la patologia può svilupparsi) e giocatori patologici (con malattia evidente): la presenza di patologia è conclamata nei casi di compresenza di almeno 5 tra 9 sintomi<sup>62</sup> indicati dall'analisi medica.

<sup>61</sup> La comunità psichiatrica internazionale fa riferimento al *Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders* (DSM-5) della American Psychiatric Association's (APA), all'interno del quale è definito il GAP come 'disturbo da gioco d'azzardo' (*Gambling Disorder*), collocandolo nel capitolo delle dipendenze (*Substance-Related and Addictive Disorders*) poiché la ricerca scientifica ha rilevato analogie tra GAP e dipendenze chimiche ben al di là della fenomenologia comportamentale.

<sup>62</sup> Il giocatore patologico presenta alcuni o tutti questi sintomi: Il gioco è tutto ciò a cui riesce a pensare: pianifica le giocate

Il comportamento compulsivo è sviluppato dal soggetto colpito da patologia e - secondo numerose ricerche, sia internazionali che nazionali - si estrinseca in molteplici forme e verso differenti prodotti di gioco. In altre parole, anche non trovando in un punto di vendita apparecchi da intrattenimento, la patologia compulsiva della persona che si trovasse là si potrebbe concentrare su altri prodotti di gioco eventualmente disponibili.

Il Dipartimento Politiche Antidroga della Presidenza del Consiglio nel 2012<sup>63</sup> afferma chiaramente che *"Il profilo e le caratteristiche distintive del giocatore d'azzardo problematico italiano adulto è caratterizzato dall'essere poligambling, cioè utilizza vari tipi di gioco d'azzardo, dedica molto tempo al gioco e gioca molto frequentemente spendendo grandi quantità di denaro."*

### ***Le dimensioni del gioco patologico in Italia***

Il principale tema di discussione politica e sociale correlata al mercato dei giochi degli ultimi anni è la dimensione effettiva del fenomeno GAP in Italia: pur in presenza di tale centralità del tema nella discussione e nel rapporto politico-amministrativo tra Stato ed Enti locali (che intervengono in materia limitativa sulle politiche pubbliche nazionali sul presupposto dell'esistenza di rilevanti dimensioni del GAP) non esiste ancora uno studio indipendente di riferimento sul numero dei soggetti affetti da GAP e su quelli a rischio dedicato alla popolazione adulta.

Aggiungendo a ciò il fatto che la rilevazione del consumo di gioco è particolarmente complessa (per la necessità di rilevare informazioni dalle persone sull'uso del denaro) e che frequentemente sia i ricercatori che i giocatori confondono le tipologie di prodotti di gioco o la loro appartenenza al mercato regolamentato od a quello illegale, è indubbio che fotografare in modo puntuale il fenomeno è obiettivo certamente ambizioso.

Nel seguito si identificheranno alcuni valori di riferimento, frutto dell'analisi di diversi studi ed indagini di mercato e della loro valutazione in un'ottica complessiva.

Il numero dei giocatori in Italia è derivabile in rapporto alla popolazione residente<sup>64</sup> nel 2015 (circa 53,6 milioni di persone tra 14 ed 80 anni: 49,5 italiani e 4,1 stranieri). Rispetto ad altre stime, è essenziale considerare nel numero totale dei residenti anche gli stranieri, che sono attivi sia nell'offerta di gioco (si pensi alla frequente gestione di attività di ristorazione da parte della comunità cinese nel Centro – Nord Italia) che nel consumo.

Sul totale dei residenti, il numero di coloro che hanno giocato almeno una volta nell'anno è stimabile<sup>65</sup> in 25,7 milioni, di cui 24,5 milioni adulti maggiori di 18 anni e 1,2 milioni minori tra 14 e 17 anni).

---

future, rievoca quelle passate; per raggiungere lo stato di eccitazione desiderato deve rischiare ogni volta di più; tenta di controllare questo impulso del gioco senza riuscirci; è nervoso e facilmente irritabile quando tenta di smettere di giocare; gioca in denaro per sfuggire ai problemi o alleviare sentimenti di colpa, ansia, depressione, impotenza; rincorre le proprie perdite al gioco giocando ancora; mente per nascondere agli altri la propria dipendenza; ha messo a repentaglio relazioni, lavoro, studio, o carriera per il gioco in denaro; si affida agli altri per sistemare la sua situazione finanziaria destabilizzata dal gioco. La presenza di almeno 3 sintomi delinea la condizione di giocatore problematico, con 5 sintomi quella di giocatore patologico.

<sup>63</sup> Cfr. *"Gioco d'azzardo problematico e patologico: inquadramento generale, meccanismi fisio-patologici, vulnerabilità, evidenze scientifiche per la prevenzione, cura e riabilitazione - Manuale per i Dipartimenti delle Dipendenze"*.

<sup>64</sup> Fonte ISTAT.

<sup>65</sup> Elaborazione MAG su dati GFK-Eurisko, Nomisma, IPSAD CNR.

In termini percentuali, quindi, gioca almeno una volta all'anno il 48% degli adulti residenti (la percentuale è di alcuni punti più elevata per i giovani).

La metodologia di stima della c.d. prevalenza di giocatori con problematicità o patologia di gioco si fonda sul confronto di percentuali rilevate in singoli studi<sup>66</sup> nazionali od internazionali; sulla base di queste ricerche è derivabile, per la realtà italiana, una percentuale di giocatori patologici non superiore allo 0,8% della popolazione residente e non inferiore allo 0,5%; secondo tale metodologia, la stima di giocatori problematici è tra 2 e 3 volte quella dei giocatori patologici.

Si deve tuttavia rilevare che la maggior parte delle indagini citate a riferimento per stimare la prevalenza dei giocatori a rischio riguarda Paesi del Nord Europa; la popolazione italiana, in altre misurazioni riguardanti ad esempio il consumo di alcol o di tabacco, evidenzia una prevalenza molto minore di altri Paesi europei ed in particolare di quelli del Nord Europa.

Prudenzialmente, per elaborare una stima si possono fissare i giocatori patologici allo 0,8% della popolazione residente ed i giocatori problematici in tre volte questo valore (ovvero 2,4% della popolazione). Ne derivano, per gli adulti, circa 130.000 soggetti affetti da GAP e circa 570.000 in situazioni di problematicità.

Da ciò si può facilmente affermare che oltre il 98,6% degli adulti residenti in Italia non patisce alcun disturbo da gioco patologico e non è nemmeno a rischio: quasi il 52% degli adulti residenti in Italia non gioca e quasi il 46,6% gioca in modo sociale e “responsabile”, fruendo del gioco in denaro come una tra più forme di intrattenimento.

A fronte di questi valori si pone il dato ufficiale<sup>67</sup> dei cittadini in cura presso i Servizi Dipendenze della ASL: circa 12.400 sul territorio nazionale, equivalenti all'1,8% del totale dei giocatori problematici e patologici stimati (ed allo 0,02% della popolazione residente maggiore di 14 anni).

Le situazioni di rischio e le patologie da gioco sono significative, ma evidenziano un impatto sociale ampiamente minore di quelle legate, ad esempio, all'abuso di alcool (8,3 milioni di persone a rischio od affette da patologie)<sup>68</sup> od al fumo (10,3 milioni di fumatori, dei quali 4,4 milioni fumano più di 15 sigarette al giorno; circa 80.000 sono i decessi annui provocati dal tabagismo)<sup>69</sup>.

**È quindi infondata, o comunque mai dimostrata, l'affermazione secondo cui il gioco in denaro genera patologie in un elevato numero di soggetti adulti in Italia rispetto alla popolazione residente.**

**Salve eventuali e sempre possibili rettifiche (oggi non rese pubbliche), la stessa affermazione non risulta essere nemmeno dimostrabile neanche in singole realtà locali nelle quali, con l'obiettivo di prevenzione da (presunti) fenomeni di rischio diffuso alla salute pubblica, si adottano provvedimenti restrittivi dell'offerta legale (e controllabile) di gioco, palesemente in assenza di documentate valutazioni sul numero dei soggetti concretamente a rischio o malati.**

<sup>66</sup> Una sintesi è riportata nel documento “*Gioco d'azzardo problematico e patologico: inquadramento generale, meccanismi fisiopatologici, vulnerabilità, evidenze scientifiche per la prevenzione, cura e riabilitazione*” in Italian Journal on Addiction, Vol. 2, Numero 3-4, 2012, pag. 10, Tabella 1.

<sup>67</sup> Fonte Ministero della Salute, come riportato dal mensile Vita. Dato al giugno 2015.

<sup>68</sup> Fonte ISTAT, dati relativi al 2014.

<sup>69</sup> Fonte ISTAT, dati relativi al 2014.

## Il gioco minorile in Italia

Il gioco minorile è stato storicamente vietato da disposizioni di legge, regolamentari, concessorie ed amministrative istitutive dei singoli prodotti di gioco, ponendo ai concessionari ed ai distributori il divieto di vendita di ciascuno dei prodotti stessi ai minori di diciotto anni.

Le differenti disposizioni di prodotto sono state consolidate da una specifica disposizione generale di legge, l'art. 1, comma 70, della legge 220 del 2010, poi sostituito dall'art. 24, commi 20, 21 e 22, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98<sup>70</sup> ed integrato - specificamente per i punti vendita specializzati nell'offerta di gioco pubblico - dal Decreto Legge 158<sup>71</sup> del 2012 (c.d. "Balduzzi").

L'insieme di queste disposizioni ha elevato il livello delle sanzioni per coloro che permettono il gioco minorile, sia in termini economici (le sanzioni amministrative pecuniarie arrivano a 20.000 euro) che organizzativi (chiusura del punto vendita fino ad un massimo di tre mesi, tramite interruzione dei rapporti contrattuali di servizio con i concessionari, per gli esercenti che consentono il gioco con apparecchi da intrattenimento a minori di età).

I divieti non eliminano del tutto il fenomeno, anche per fattori culturali: le due più approfondite indagini campionarie indipendenti<sup>72</sup> sull'universo dei minori di 18 anni indicano

<sup>70</sup> Convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011 n. 111. Il testo normativo è il seguente: "20. È vietato consentire la partecipazione ai giochi pubblici con vincita in denaro ai minori di anni diciotto. 21. Il titolare dell'esercizio commerciale, del locale o, comunque, del punto di offerta del gioco che consente la partecipazione ai giochi pubblici a minori di anni diciotto è punito con la sanzione amministrativa pecuniaria da euro cinque mila a euro venti mila. Indipendentemente dalla sanzione amministrativa pecuniaria e anche nel caso di pagamento in misura ridotta della stessa, la violazione prevista dal presente comma è punita con la chiusura dell'esercizio commerciale, del locale o, comunque, del punto di offerta del gioco da dieci fino a trenta giorni; ai fini di cui al presente comma, il titolare dell'esercizio commerciale, del locale o, comunque, del punto di offerta del gioco, all'interno dei predetti esercizi, identifica i giocatori mediante richiesta di esibizione di un idoneo documento di riconoscimento. Le sanzioni amministrative previste nei periodi precedenti sono applicate dall'ufficio territoriale dell'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato competente in relazione al luogo e in ragione dell'accertamento eseguito. Per le cause di opposizione ai provvedimenti emessi dall'ufficio territoriale dell'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato è competente il giudice del luogo in cui ha sede l'ufficio che ha emesso i provvedimenti stessi. Per i soggetti che nel corso di un triennio commettono tre violazioni, anche non continuative, del presente comma è disposta la revoca di qualunque autorizzazione o concessione amministrativa; a tal fine, l'ufficio territoriale dell'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato che ha accertato la violazione effettua apposita comunicazione alle competenti autorità che hanno rilasciato le autorizzazioni o concessioni ai fini dell'applicazione della predetta sanzione accessoria. 22. Nell'ipotesi in cui la violazione del divieto previsto dal comma 20 riguardi l'utilizzo degli apparecchi e dei congegni di cui al comma 6 dell'articolo 110 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, di cui al regio decreto n. 773 del 1931, il trasgressore è altresì sospeso, per un periodo da uno a tre mesi, dall'elenco di cui all'articolo 1, comma 533, della legge 23 dicembre 2005, n. 266. Conseguentemente, ai sensi del comma 533-ter dell'articolo 1 della legge n. 266 del 2005 i concessionari per la gestione della rete telematica non possono intrattenere, neanche indirettamente, rapporti contrattuali funzionali all'esercizio delle attività di gioco con il trasgressore. Nel caso di rapporti contrattuali in corso, l'esecuzione della relativa prestazione è sospesa per il corrispondente periodo di sospensione dall'elenco. Nell'ipotesi in cui titolare dell'esercizio commerciale, del locale o, comunque, del punto di offerta del gioco sia una società, associazione o, comunque, un ente collettivo, le disposizioni previste dal presente comma e dal comma 21 si applicano alla società, associazione o all'ente e il rappresentante legale della società, associazione o ente collettivo è obbligato in solido al pagamento delle sanzioni amministrative pecuniarie."

<sup>71</sup> Convertito nella Legge 189 del 2012. L'art. 8 prevede che "Fermo restando in ogni caso le disposizioni di cui all'articolo 24, commi 20, 21 e 22, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011 n. 111, è vietato ai minori di anni diciotto l'ingresso nelle aree destinate al gioco con vincite in denaro interne alle sale bingo, nonché nelle aree ovvero nelle sale in cui sono installati i videotermini di cui all'articolo 110, comma 6, lettera b), del testo unico di cui al regio decreto n. 773 del 1931, e nei punti di vendita in cui si esercita come attività principale quella di scommesse su eventi sportivi, anche ippici, e non sportivi. La violazione del divieto è punita ai sensi dell'articolo 24, commi 21 e 22, del predetto decreto-legge n. 98 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 111 del 2011. Ai fini di cui al presente comma, il titolare dell'esercizio commerciale, del locale ovvero del punto di offerta del gioco con vincite in denaro identifica i minori di età mediante richiesta di esibizione di un documento di identità, tranne nei casi in cui la maggiore età sia manifesta. Il Ministero dell'economia e delle finanze, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, emana un decreto per la progressiva introduzione obbligatoria di idonee soluzioni tecniche volte a bloccare automaticamente l'accesso dei minori ai giochi, nonché volte ad avvertire automaticamente il giocatore dei pericoli di dipendenza dal gioco."

<sup>72</sup> Osservatorio Gioco & Giovani 2015 Nomisma, in collaborazione con Università di Bologna: 12.310 questionari somministrati a giovani 14-19 anni; Espad@Italia a cura di Istituto di fisiologia clinica, Consiglio nazionale delle ricerche:



in oltre un milione il numero di minorenni che hanno partecipato a giochi in denaro nell'ultimo anno.

Analizzando i dati<sup>73</sup> più in dettaglio, il fenomeno è caratterizzato da assiduità di giochi in denaro (frequenza di gioco settimanale) in circa 100.000 giovani (circa 200.000 se si sale ad una frequenza di gioco mensile).

Oltre un terzo dei giovani giocatori prova il “Gratta e Vinci”, circa un quarto le scommesse sportive; pressoché tutti i prodotti di gioco sono sperimentati, con alcune differenze regionali presumibilmente originate da fattori culturali (p.e. Gioco del Lotto al Sud).

La percentuale dei giovani giocatori *online* (canale distributivo che, per il perimetro del gioco regolamentato, richiede controllo di identità in fase di registrazione) è molto superiore<sup>74</sup> a quello del valore degli adulti (circa il 49% a fronte di meno del 5% degli adulti), dimostrando la prevalente attitudine dei giovani al gioco telematico ed a distanza.

Questo dato è coerente con quello della frequenza di gioco nei punti vendita *retail*, nei quali si misura una riduzione del numero di presenze di minori, sia dalle indagini ripetute nel tempo<sup>75</sup> che dalle risultanze dei controlli istituzionali sul territorio.

**Tavola 35: GIOCO MINORILE<sup>76</sup>**

<b>Controlli su minori</b>	PUNTI CONTROLLATI	CASI GIOCO MINORILE	% CASI DI MINORI IN PUNTI CONTROLLATI
Controllo straordinario gioco minorile DL Balduzzi, 2012	2.600	58	<b>2,2%</b>
Controlli dedicati gioco minorile 2014	2.266	37	<b>1,6%</b>
Controlli complessivi 2013	22.517	82	<b>0,4%</b>
Controlli complessivi 2014	26.987	114	<b>0,4%</b>
Controlli complessivi 2015	31.341	37	<b>0,1%</b>

È tuttavia rilevata una crescita delle presenze nelle sale scommesse: poiché i punti specializzati in concessione non possono consentire l'accesso ai minori, verificandone l'età con controllo documentale, è evidente che questi valori siano il risultato della crescita esponenziale, avvenuta tra 2010 e 2015, dei punti scommesse privi di concessione.

Il fenomeno del gioco minorile emerge da questi studi essenzialmente come problema di educazione sociale: lo studio Nomisma<sup>77</sup> indica che in oltre il 50% dei casi il denaro per giocare è messo a disposizione dai genitori (a conoscenza dell'attività di gioco per oltre l'80% degli intervistati) e che in quasi la metà dei casi di gioco la motivazione deriva da curiosità o da percezione del gioco in denaro come di un intrattenimento socialmente accettato e non nocivo<sup>78</sup>.

30.000 questionari somministrati a giovani 14-19 anni.

<sup>73</sup> In particolare, Osservatorio Gioco & Giovani 2015 Nomisma.

<sup>74</sup> Osservatorio Gioco & Giovani 2015 Nomisma, sezione “Tipi di giocatori: online vs offline”.

<sup>75</sup> Espad@Italia CNR, 2015 “Per quanto riguarda i posti preferiti dai giocatori, perdono popolarità sia i locali pubblici non dedicati (bar, tabaccherie, pub), frequentati nel 2015 dal 37% dei giocatori (contro il 44% del 2014 e addirittura il 61% del 2010)”.

<sup>76</sup> I dati ufficiali dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli (da comunicati stampa e Libro Blu, edizioni 2014 e 2015).

<sup>77</sup> Ancora Osservatorio Gioco & Giovani 2015 Nomisma, sezione “Percezione sulla motivazione d'ingresso”.

<sup>78</sup> Le conclusioni della ricerca Osservatorio Gioco & Giovani 2015 evidenziano infatti che “Nonostante l'ampia diffusione, il



Ciò non evita il radicamento di comportamenti a rischio: circa il 6% dei giovani (oltre 100.000) sviluppa<sup>79</sup> comportamenti problematici e la distribuzione dei giovani giocatori rilevati dalle indagini campionarie<sup>80</sup> come problematici è fortemente squilibrata con prevalenza della problematicità nelle regioni meridionali: al NordOvest il 5,5%, al NordEst il 4,8%, al Centro il 7,6%, nel Sud ed Isole ben il 10,2%.

**I valori di rischio stimabili nel gioco minorile sono - per l'evidente maggiore fragilità dei giovani - molto più elevati di quelli degli adulti. Ne consegue che la prevenzione del gioco minorile deve costituire il primo obiettivo di evoluzione organizzativa e tecnologica dell'offerta di gioco pubblico oltre che un costante obiettivo di educazione culturale al gioco responsabile per le istituzioni e per gli operatori del gioco.**

---

*gioco è un passatempo occasionale per gran parte dei ragazzi: per il 74% dei giocatori la spesa settimanale non supera 3 euro, il 53% dei giovani non spenderebbe nulla davanti a una un'aspettata disponibilità di 100euro, il 10% dei giocatori è frequent user ed il 54% è consapevole delle maggiori possibilità di perdere?*

<sup>79</sup> Osservatorio Gioco & Giovani 2015 Nomisma, sezione "Il gioco problematico".

<sup>80</sup> Espad@Italia CNR, 2015.

# GLI INDIRIZZI POLITICI DELLA LEGGE DI STABILITÀ 2016

## Contenuti della Legge di stabilità

La legge n. 208 del 28 dicembre 2015 (Legge di stabilità per il 2016) introduce significativi cambiamenti al modello italiano di gestione dei giochi pubblici; cambiamenti che, tuttavia, potranno trovare piena concretizzazione solo con l'adozione di alcuni atti normativi secondari.

Si tratta di trasformazioni che incidono in misura significativa sia sul mercato dei giochi nel suo complesso (introducendo disposizioni volte a garantire una maggiore tutela dei giocatori nonché un più pressante contrasto al gioco illegale) sia su alcuni comparti di gioco quali quelli degli apparecchi da intrattenimento e delle scommesse offerte tramite il canale *retail* (fissando nuove regole che ne modificano le modalità di funzionamento e di offerta).

Nello specifico, l'intervento normativo del 2016 tratta, all'articolo 1, relativamente al comparto ADI:

- **la modifica delle aliquote di imposta PREU sulle AWP e VLT** (commi 918 e 919): a decorrere dal 1° gennaio 2016 le aliquote sono incrementate rispettivamente al 17,5% e al 5,5% delle somme giocate; per le sole AWP è introdotto anche un ridimensionamento (necessariamente progressivo, con la modifica dei software di gioco) della percentuale massima delle vincite, fissandola ad almeno il 70% della raccolta<sup>81</sup>;
- **la determinazione di un tetto massimo al numero di AWP presenti sul mercato** (comma 922): dal primo gennaio 2016 i NOE non possono essere superiori alle 418.000 unità ovvero a quelli rilasciati alla data del 31 dicembre 2015; inoltre, si stabilisce che dal 1° gennaio 2020 (conseguentemente ad un predeterminato processo di evoluzione tecnologica) i nulla osta non possano essere più di 265.000 (riduzione del 30% dei NOE relativi ad apparecchi attivi alla data del 31 luglio 2015 secondo quanto disposto dal comma 943);
- **l'evoluzione della tecnologica delle AWP**, da definire con decreto ministeriale, indicando che il gioco pubblico attraverso apparecchi possa essere consentito solo da "ambiente remoto"<sup>82</sup> e prevedendo per le AWP prodotte secondo le attuali regole tecniche l'obbligatoria uscita dal mercato entro il 31 dicembre 2019 (comma 943);
- **la definizione**, in sede di Conferenza unificata Stato Autonomie locali da effettuarsi entro il 30 aprile 2016, delle "*caratteristiche dei punti di vendita ove si raccoglie gioco pubblico, nonché i criteri per la loro distribuzione e concentrazione*

<sup>81</sup> Questi interventi determinano, da un lato, l'aumento della spesa dei giocatori in entrambi i segmenti di gioco e, dall'altro, l'incremento della quota di spesa destinata allo Stato. La quota di spesa dei giocatori assorbita dal PREU per le AWP, passa dal 53,2% al 59,3% (comma 918) e per le VLT (prodotto per il quale vi è stato un costo una-tantum di 15.000 euro), passa dal 38,6% al 48,3% (comma 919).

<sup>82</sup> I tempi per questa evoluzione non sono stabiliti direttamente ma il combinato disposto di più disposizioni fa ritenere che i nuovi apparecchi dovrebbero essere sul mercato dal primo gennaio 2017 (data prevista di rilascio dei nulla osta per gli apparecchi di nuova generazione) e, comunque, non più tardi del 31 dicembre 2017.

*territoriale, al fine di garantire i migliori livelli di sicurezza per la tutela della salute, dell'ordine pubblico e della pubblica fede dei giocatori e di prevenire il rischio di accesso dei minori di età*”; tali indicazioni dovranno essere recepite con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze<sup>83</sup>, sentite le Commissioni parlamentari competenti (comma 936).

**Nel comparto dei giochi sportivi ed ippici** la Legge di stabilità, sempre all'articolo 1, prevede inoltre:

- **l'indizione di una procedura concorsuale per l'assegnazione di 10.000 negozi di gioco e 5.000 corner**<sup>84</sup> (comma 932);
- **la riapertura dei termini per la regolarizzazione fiscale dei punti scommesse non autorizzati** (comma 926): le agenzie “irregolari” che non hanno aderito alla regolarizzazione prevista dalla Legge di stabilità per il 2015 e che hanno avviato l'attività dopo il 30 ottobre 2014, hanno potuto presentare istanza di regolarizzazione entro il 31 gennaio 2016;
- **la tassazione sul margine sulle scommesse sportive a quota fissa** (comma 945) introducendo, a decorrere dal 1° gennaio 2016, un'aliquota unica di imposta sulla differenza tra somme giocate e vincite corrisposte, nelle misure del 18 per cento se la raccolta avviene su rete fisica e del 22 per cento se la raccolta avviene a distanza;
- **una nuova sanzione amministrativa pari a 20 mila euro in caso di violazione della norma che vieta l'installazione negli esercizi pubblici dei totem**; la sanzione si applica al titolare dell'esercizio e al proprietario dell'apparecchio (comma 923);
- **la sanzione, da 50 mila a 100 mila euro, da applicarsi anche nell'ipotesi di offerta di giochi promozionali connessi via web**<sup>85</sup> (comma 923).

Si evidenziano, infine, tre azioni esplicitamente finalizzate alla prevenzione dei rischi da gioco ed alla cura delle relative patologie:

- ulteriori limitazioni alle attività di pubblicità dei giochi (commi 937 e 938);
- la predisposizione da parte dei Ministeri della Salute e dell'Istruzione di campagne di informazione e sensibilizzazione sui rischi del gioco con vincite in denaro, particolarmente dedicate al mondo scolastico (comma 941);
- la garanzia finanziaria delle prestazioni sanitarie per le persone affette da GAP (comma 946) mediante la costituzione di un apposito Fondo di 50 milioni di euro, ripartito tra le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano sulla base di criteri determinati con decreto del Ministro della salute.

<sup>83</sup> Non è stabilito alcun termine per l'adozione di questo decreto.

<sup>84</sup> È programmata anche una ulteriore procedura per l'assegnazione di 120 concessioni aventi ad oggetto la commercializzazione dei giochi a distanza (comma 935).

<sup>85</sup> Il comma va a colmare un'evidente lacuna normativa contenuta nel Decreto Balduzzi del 2012, il quale prevedeva una misura di contrasto all'installazione ed uso di tali apparecchiature, essendo “vietata la messa a disposizione, presso qualsiasi esercizio pubblico, di apparecchiature che, attraverso la connessione telematica, consentono ai clienti di giocare sulle piattaforme di gioco messe a disposizione dai concessionari online, da soggetti autorizzati all'esercizio dei giochi a distanza, ovvero da soggetti privi di qualsiasi titolo concessorio o autorizzatorio rilasciato dalle competenti autorità”, senza però introdurre alcun tipo di sanzione in caso di violazione di tale disposizione.

## Gli effetti presumibili per gli ADI e le scommesse

Il quadro delineato della Legge di stabilità per il 2016, segna un nuovo momento di discontinuità con il passato, potendosi riassumere in indirizzi normativi che tendono a modificare ancora una volta la struttura organizzativa ed il modello economico di gestione del comparto degli apparecchi da intrattenimento e delle scommesse offerte sulla rete fisica.

**Le logiche di riorganizzazione dell'offerta sul territorio richiedono, pertanto, valutazioni approfondite sia per l'emanazione della nuova regolamentazione amministrativa che per la misurazione dei suoi effetti.**

Nel **comparto ADI** la profittabilità complessiva dell'attività di gioco cresce per lo Stato e diminuisce per gli operatori, a causa del rilevante aumento del prelievo erariale stimabile in oltre 1 miliardo di euro su base annua con una conseguente consistente diminuzione degli importi disponibili per la filiera complessiva.

Inoltre la definizione di un numero massimo di apparecchi e, soprattutto, la programmazione di una riduzione dei NOE fino alle 265.000 unità previste al 31 dicembre 2019 rende il prodotto AWP più scarso sia per gli operatori (concessionari, gestori ed esercenti) sia per i giocatori, con un mutamento dell'assetto competitivo e dei risultati complessivi del comparto AWP.

Relativamente alla programmazione dell'evoluzione tecnologica delle AWP essa offre l'opportunità di valutare nuove soluzioni in grado di aumentare la capacità per i concessionari di controllare l'offerta tramite reti telematiche. Saranno richiesti, tuttavia, nuovi investimenti per i concessionari tanto in termini di costi concessori quanto di sviluppi tecnologici (il controllo remoto dell'offerta di gioco, quale che sia la soluzione tecnica adottata, aumenta la dimensione di utilizzo della rete telematica nella conduzione dell'offerta stessa ed i relativi costi).

Nel **comparto delle scommesse sportive ed ippiche**, l'indirizzo normativo prioritario è quello della definitiva legalizzazione dell'offerta, completando l'ultima opportunità di ingresso (previa emersione e versamento di oneri fiscali pregressi predefiniti) degli operatori illegali e mettendo quindi a bando l'intera rete distributiva in concessione (per termine, contemporaneo, di tutti gli affidamenti oggi in essere).

Il nuovo disegno distributivo delineato dalla Legge tende ad incrementare sensibilmente il numero dei negozi specializzati: da circa 3.800 attuali (che potrebbero essere considerati fino a 6.000 calcolando tutti i punti vendita che hanno aderito alla regolarizzazione con la definizione delle pendenze fiscali da gioco privo di concessione), il numero può arrivare fino a 10.000.

Le caratteristiche di luogo dedicato (con divieto di accesso ai minori) dei negozi scommesse potranno risultare interessanti per i partecipanti alla gara di assegnazione delle concessioni a condizione che siano garantite condizioni di localizzazione e di offerta di più prodotti (a partire dalle VLT e dalle AWP) adeguate al recupero di un investimento di carattere pluriennale (9 anni).

I punti di accettazione scommesse non dedicati, i cosiddetti corner, sono tendenzialmente ridotti dal numero attuale (circa 8.700 diritti rilasciati nel 2006). La facilità di trasformazione da corner a negozio specializzato potrà favorire la specializzazione di alcuni punti vendita, ma per la maggior parte degli esercizi, operanti anche in attività di somministrazione, tale trasformazione non sarà possibile e non sarà possibile nemmeno mantenere il rapporto di rivendita con i concessionari, in ragione della possibilità di attribuire solo 1.000 dei 5.000 diritti assegnabili ad esercizi con attività di somministrazione.

Tale indirizzo normativo, pur concentrando l'offerta non specializzata nelle cosiddette ricevitorie di Lotto e Lotterie già attive come corner, potrebbe rinfocolare una consistente offerta illegale.

Da ultimo, **tanto il ridispiegamento delle AWP con nuova tecnologia nel triennio 2017-2019 quanto (ancor prima, cronologicamente) la messa a bando e l'avvio della nuova rete scommesse** (come, per i prodotti non compresi in questa analisi, per la rete delle sale bingo, anch'essa pressoché integralmente da riattribuirsi con procedura di selezione pubblica) **sono vincolate dalle scelte politiche conseguenti alle intese in sede di Conferenza unificata.**

Tale accordo condiziona fortemente il futuro delle scelte distributive in materia di giochi attraverso apparecchi da intrattenimento e di scommesse nonché i correlati risultati economici, in quanto la previsione di legge, dovrebbe:

- intervenire sulle caratteristiche dei suddetti punti di vendita di gioco pubblico, quindi anche su elementi oggetto delle convenzioni di concessione e di disposizioni amministrative già esistenti e vincolanti per gli operatori;
- definire, per il contemperamento di differenti interessi pubblici, *“le caratteristiche dei punti di vendita ove si raccoglie gioco pubblico nonché i criteri per la loro distribuzione e concentrazione territoriale”*, nell'ambito dei quali valutare definitivamente il tema delle distanze da luoghi ritenuti sensibili (presente nell'ordinamento dal 2012, ma implementato solo in modo spontaneo e non coordinato a livello nazionale); soprattutto in termini di effettiva capacità di tale misura di prevenire i rischi di gioco patologico degli adulti e dei minori.

## LA POSIZIONE DI A.C.A.D.I.

### Premessa

A.C.A.D.I., come associazione rappresentativa di imprese, auspica che gli interventi regolamentari ed amministrativi che si inseriscono nell'attività economica di proprio interesse migliorino il quadro sociale, di mercato e gestionale dell'offerta di gioco con apparecchi da intrattenimento e di scommesse su rete fisica, rimarcando la validità dell'offerta legale in concessione quale strumento ottimale di attuazione delle politiche pubbliche di controllo dell'offerta di giochi in denaro.

A.C.A.D.I., in tale logica, intende sostenere attivamente quegli interventi di miglioramento del contesto di offerta che siano coerenti con il sistema di regole disposto dalla Legge di stabilità per il 2016; contestualmente, manifesta l'esigenza di allineamento di tali interventi con le attività imprenditoriali avviate dai propri associati nell'ambito dei servizi pubblici già affidati in concessione. Le modalità di esercizio di tali attività sono disciplinate in convenzione secondo principi e disposizioni comunitarie e norme primarie italiane.

A.C.A.D.I. presuppone, pertanto, la condivisione di alcuni principi generali che definiscono il ruolo dei concessionari nel sistema di gestione dell'offerta di gioco pubblico in denaro.

**A.C.A.D.I. ritiene di poter legittimamente affermare che ogni ulteriore evoluzione regolatoria debba essere improntata assumendo la centralità del ruolo dei concessionari (imprese affidatarie di servizi pubblici nazionali), pur nella consapevolezza che possibili modifiche possano intervenire sulle regole disciplinanti gli affidamenti in essere per motivi di interesse superiore; modifiche da contemperare, comunque, con i principi della tutela dell'attività d'impresa e del legittimo affidamento.**

In tale logica A.C.A.D.I. intende richiamare soprattutto due principi che ritiene oggettivamente imprescindibili – prima ancora che giuridicamente – per il perseguimento degli obiettivi di evoluzione della regolazione nei giochi pubblici.

Principi che sono già nell'ordinamento italiano in materia di giochi in denaro regolati dallo Stato e che concretizzano frequentemente anche gli indirizzi dell'ordinamento della UE in materia di attività d'impresa e di contemperamento dell'attività stessa con i diversi interessi pubblici. I principi sono:

- la salvaguardia dell'operatività delle aziende concessionarie quali organi centrali del sistema di gestione pubblica dell'offerta, attraverso l'affidamento ad esse dello sviluppo di ulteriori soluzioni tecnologiche di rete a tutela dei differenti interessi pubblici;
- il mantenimento di una capacità di offerta di gioco adeguata alla domanda di mercato, in un quadro giuridico unico nell'ordinamento nazionale, orientato (per quanto riguarda gli impatti sociali) alla prevenzione e non alla proibizione.

**Salvaguardia dell'operatività delle aziende concessionarie quali organi centrali del sistema di gestione pubblica dell'offerta attraverso l'affidamento ad esse dello sviluppo di soluzioni tecnologiche di rete a tutela dei differenti interessi pubblici.**

La persistente validità del modello concessorio impostato nel 2004 per gli apparecchi di intrattenimento e negli anni successivi per la rete di accettazione delle scommesse può essere ribadita tramite la valorizzazione del principio<sup>86</sup> di “*progressiva concentrazione della raccolta di gioco in ambienti sicuri e controllati, con relativa responsabilità del concessionario ovvero del titolare dell'esercizio*”.

Alla luce delle informazioni e dei dati presentati in questo Libro Bianco, A.C.A.D.I. ribadisce che **l'attenzione del decisore pubblico non debba essere più sulla valorizzazione dello strumento costituito dalla distanza del luogo di gioco da un centro di aggregazione di soggetti (potenzialmente) sensibili, ma sulla mediazione all'accesso al gioco di tutti i soggetti presso l'esercizio.**

Tale approccio consente il mantenimento della **capacità di offerta di gioco pubblico plasmandola attivamente sulla domanda effettiva**, evitando di lasciare immediatamente spazio al gioco illegale.

La concreta realizzazione di tale soluzione è possibile in primo luogo **mediante l'evoluzione delle funzionalità tecnologiche di supporto al gioco da parte del concessionario e della rete telematica** (esplicitamente delineata nella Legge di Stabilità 2016, all'articolo 1, comma 943), estendendo la gestione al **controllo dei giochi offerti** ed al **monitoraggio del consumo di gioco e delle situazioni di eccesso e di rischio patologico**.

Gli ambiti di potenziamento della gestione telematica dell'offerta di gioco<sup>87</sup> devono altresì orientarsi verso:

- **il più stringente controllo**, anche per la più estesa rete AWP, **dei prodotti offerti in ciascun punto vendita**, intervenendo sulle **modifiche ai giochi da ambiente remoto gestito dai sistemi di controllo dei concessionari (come delineato al comma 943)**;
- **il controllo dell'accesso al gioco** (mediato dagli esercenti).

Le nuove funzioni di gestione telematica, oltre a valorizzare il contenuto concessorio, potranno, per di più, porre le basi per **rinnovare il patrimonio tecnologico oggetto delle concessioni** (sempre, tuttavia, in presenza di un quadro di mercato definito dal Regolatore che metta a disposizione dei concessionari risorse finanziarie congrue per assicurare gli ammodernamenti tecnologici necessari; una tale osservazione non è evitabile se si considera la costante crescita della pressione fiscale sull'attività di offerta di gioco nel suo complesso a partire dagli apparecchi).

La **grande disponibilità di dati**<sup>88</sup> costituisce già da tempo una **rilevante fonte di elementi per la sempre più intensa verifica della correttezza dell'offerta**, così come per la **pianificazione di controlli sul territorio efficacemente mirati al contrasto all'offerta**

<sup>86</sup> Già chiaramente espressione della volontà parlamentare nell'articolo 14, comma 2, lettera q) della Legge 23 del 2014.

<sup>87</sup> Tutti questi ambiti sono già presenti nei criteri direttivi dell'articolo 14 della Legge 23 del 2014 ed in parte già delineati negli schemi di decreto legislativo, potendosi quindi precisare e definire con limitate revisioni dell'impianto in corso di stesura.

<sup>88</sup> Dati relativi agli apparecchi da intrattenimento, alla struttura di offerta di gioco, agli operatori della filiera degli apparecchi stessi e delle scommesse, alla dinamica di gioco (per singolo apparecchio, pe esercizio ADI o di scommesse), ai punti di vendita e agli operatori che li conducono, ai titolari dei diritti concessori o da questi incaricati dell'esercizio dei giochi presso i punti vendita.



illegale.

È quindi fondamentale il costante uso di tutti questi dati in nuove forme di aggregazione ed utilizzo operativo, atte a sostenere l'offerta legale e reprimere con efficacia e rapidità la sempre dinamica presenza di gioco illegale, tanto nel *gaming* quanto nel *betting*.

**Mantenimento di una capacità di offerta di gioco adeguata alla domanda di mercato, in un quadro giuridico unico nell'ordinamento nazionale e orientata (per quanto riguarda gli impatti sociali) alla prevenzione e non alla proibizione.**

La scelta<sup>89</sup> di dislocazione territoriale del gioco praticato mediante gli apparecchi, in molte sue interpretazioni basata su criteri di distanza da categorie di luoghi sensibili, deriva dalla diffusa convinzione che l'emersione del gioco illegale (operata dal Legislatore, nel tempo, a fini di maggiore controllo e tutela degli interessi collettivi) e la conseguente espansione del gioco legale generi la diffusione di epidemie d'azzardo (si sottolinea, solo ipotizzata e non certificata da alcun dato, né campionario né statistico, come delineato in questo Libro Bianco).

Questi criteri, introdotti nell'ordinamento con l'obiettivo dichiarato di tutelare la salute pubblica prevenendo la diffusione di modalità irresponsabili di consumo di gioco, hanno generato e continuano a generare esclusivamente effetti (visibili da tempo nei territori) legati al contenimento del solo gioco legale offerto attraverso apparecchi da intrattenimento con vincita in denaro (eliminando o limitando l'offerta in luoghi non dedicati e turbando l'equilibrio economico di quelli dedicati, tutti imprenditorialmente costruiti su di un'offerta multi-prodotto).

**Si ritiene essenziale un cambiamento di direzione della regolazione: questi interventi "restrittivi dell'offerta legale" non proteggono la salute dei giocatori non potendo, in alcun modo, incidere sulle cause alla base della diffusione di fenomeni di consumo di gioco inconsapevole ed incontrollato.**

**Appare evidente che si tratta, comunque, di interventi che lasciano la possibilità ai giocatori problematici e patologici di frequentare punti vendita situati al di fuori della zona di rispetto definita dalle distanze dai luoghi sensibili, oltre a punti vendita illegali.**

**Le medesime considerazioni sono valide anche per le limitazioni orarie, che non evitano di concentrare gli eccessi di gioco negli orari consentiti. Tali limitazioni, peraltro, non escludono altri prodotti che possono essere giocati negli orari non autorizzati per gli apparecchi<sup>90</sup> oltre, ovviamente, tutti i prodotti illegali.**

**L'analisi dei fenomeni suggerisce la necessità di una regolamentazione da orientarsi verso una prevenzione costruita sulle persone - e non esclusivamente sui luoghi di offerta di gioco - ed organizzata tramite il supporto delle reti telematiche di gestione, superando il sistema delle distanze e delle limitazioni di orario all'offerta.**

La prevenzione centrata sulle persone è agevolmente realizzabile potenziando le caratteristiche di filtro all'accesso nei luoghi dedicati al gioco (storicamente già regolamentate

<sup>89</sup> Presente nel D.L. "Balduzzi", all'articolo 14, comma 2, lettere e), f) e q) della Legge 23 del 2014, "Delega fiscale" ed al comma 936 della Legge di Stabilità 2016.

<sup>90</sup> Potrebbe risultare maggiormente efficace l'inserimento di sanzioni amministrative (pecuniarie e di sospensione dell'attività) più severe nei casi accertati di gioco minorile in orari scolastici.

dalle disposizioni di pubblica sicurezza e focalizzate in particolare sul divieto di ingresso dei minori, categoria che gli approfondimenti realizzati per questo Libro Bianco confermano essere di prioritaria attenzione nella prevenzione) ed inserendo la mediazione di accesso in tutti i prodotti di gioco offerti nei luoghi non dedicati.

## La posizione di A.C.A.D.I. sui temi della Conferenza Unificata

### *Assetto della rete distributiva del gioco*

Il tema più rilevante, tra gli indirizzi indicati dal Legislatore con la Legge di stabilità per il 2016, riguarda l'evoluzione e il nuovo assetto della rete distributiva del gioco pubblico che sarà oggetto di un decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, sentite le commissioni parlamentari competenti, in recepimento delle intese raggiunte in sede di Conferenza unificata.

**La configurazione della futura rete distributiva del gioco, infatti, è conseguente alla definizione delle caratteristiche dei punti vendita ove si raccoglie gioco pubblico nonché dei criteri per la loro distribuzione e concentrazione territoriale, da stabilirsi in sede di Conferenza unificata (nella previsione di legge, entro il 30 aprile 2016).**

Attraverso gli strumenti indicati dalla norma (art. 1, comma 936) dovranno essere assicurati i migliori livelli di sicurezza per la tutela della salute, dell'ordine pubblico, della pubblica fede dei giocatori e per la prevenzione del rischio di accesso dei minori di età al gioco.

Relativamente ai temi oggetto delle intese in sede di Conferenza unificata (quindi per il perseguimento degli obiettivi generali indicati dalla Legge di stabilità per il 2016), tenendo anche conto della esigenza di mantenimento dei livelli di gettito erariale assicurati attualmente dall'offerta legale di apparecchi da intrattenimento e dalle scommesse (indipendentemente dalle scelte sulla loro destinazione), la posizione che A.C.A.D.I. sostiene è declinata nel seguito di questo Libro Bianco.

Tale posizione si fonda sull'esperienza e la sensibilità consolidate attraverso più di dieci anni di presenza sul mercato degli associati A.C.A.D.I. nell'esercizio delle concessioni ed è assunta in coerenza con i principi associativi che ispirano la azione dei concessionari a favore del gioco responsabile e della prevenzione degli effetti patologici derivanti dal consumo anomalo di gioco.

A.C.A.D.I. evidenzia la stretta funzionalità al perseguimento di tali obiettivi di quanto disposto con riferimento all'evoluzione tecnologica degli apparecchi AWP, i quali dovranno consentire il gioco pubblico da ambiente remoto e ridursi complessivamente di numero in misura non inferiore al 30% dei NOE rilasciati al 31 luglio 2015, da effettuarsi, secondo il calendario indicato, entro il 31 dicembre 2019 (art. 1, comma 943).

### *Caratteristiche dei punti vendita ove si raccoglie gioco (comma 936)*

La definizione delle caratteristiche dei punti di vendita nei quali è consentita ed attuata l'offerta di gioco attraverso apparecchi dovrà essere effettuata tenendo conto dell'obiettivo di concentrazione dell'offerta (art. 1, comma 936) realizzabile anche con la riduzione del numero

di apparecchi AWP di nuova generazione, i soli a poter operare a decorrere dal 1° gennaio 2020.

Secondo A.C.A.D.I., alcune tipologie merceologiche di esercizi<sup>91</sup> non risultano idonee ad offrire gioco attraverso AWP.

Si tratta di tipologie merceologiche (“generaliste secondarie”) inizialmente introdotte nei provvedimenti amministrativi di regolamentazione della rete distributiva AWP, ma nelle quali è rilevabile oggi una relativa domanda di gioco rispetto al totale ma soprattutto non sono sviluppari – alla luce dell’esperienza recente – adeguate condizioni di controllo.

Sono, a parere di A.C.A.D.I., da aggiungere a tali categorie di esercizi nei quali disporre il divieto di commercializzazione di giochi pubblici anche i bar e le tabaccherie/ricevitorie con dimensione inferiore ai 20 mq.

A.C.A.D.I. ritiene, in questo senso, che le possibilità di offerta di gioco attraverso apparecchi da intrattenimento presso esercizi di dimensioni ridotte (e nei quali l’attività di gioco non costituisce l’attività principale) hanno condotto ad una presenza di apparecchi eccessiva rispetto alla loro superficie.

Tali condizioni, non consentendo di distinguere tra l’attività principale e le attività di gioco, possono favorire l’insorgere di potenziali fenomeni di induzione al consumo di gioco, di particolare rischio per i minori, ai quali è opportuno rispondere attraverso il divieto di installazione presso esercizi con superficie ridotta.

**La posizione di A.C.A.D.I. sul tema delle caratteristiche dei punti vendita è quella, da un lato, di ridurre le tipologie merceologiche generaliste secondarie e, dall’altro, quella di fissare il limite dimensionale di almeno 20 mq per le altre tipologie di punti non specializzati in cui sia consentita l’offerta di gioco attraverso apparecchi da intrattenimento.**

### ***Criteria per la distribuzione territoriale dei punti vendita (comma 936)***

Per le ragioni sopra esposte, nei mesi scorsi è stata sostenuta da parte di A.C.A.D.I. una proposta finalizzata (relativamente agli apparecchi da intrattenimento) alla modifica delle caratteristiche dell’attuale composizione (combinazione tra tipologie di esercizi e quantità degli apparecchi offerti) della rete degli apparecchi da intrattenimento AWP. In particolare, è stata proposta la riduzione del numero massimo di apparecchi autorizzabile negli esercizi non specializzati e delle categorie merceologiche ammesse.

La proposta, rivisitata nel senso di una intensità maggiore nella riduzione di esercizi ed apparecchi e di una accelerazione dei tempi, è riportata in allegato a questo Libro bianco.

Contemperando la tutela della salute, della sicurezza e della fede pubblica e la prevenzione dell’accesso al gioco da parte dei minori, la proposta intende garantire comunque la presenza di un numero di punti vendita di offerta del gioco legale sul territorio adeguato ad assicurare il

---

<sup>91</sup> Circoli privati che svolgono come attività prevalente servizi ricreativi con la vendita al minuto e la somministrazione di cibi e bevande ai soli soci iscritti; ristoranti, fast-food, osterie, trattorie ed esercizi assimilabili che hanno come attività prevalente la somministrazione di pasti; alberghi, locande ed esercizi assimilabili, che hanno come attività prevalente l’offerta di ospitalità; stabilimenti balneari ed altri esercizi stagionali.

numero di installazioni degli apparecchi previste nella misura di 265.000 al 1° gennaio 2020 (già prescritta, con riguardo agli apparecchi di nuova generazione, dalla Legge di Stabilità 2016, all'art. 1, comma 943).

La misura è concretizzabile nell'ambito delle intese da raggiungere in sede di Conferenza unificata tra Stato ed Autonomie locali (è tuttavia potenzialmente adottabile anche dal MEF – Agenzia Dogane e Monopoli in via autonoma, sulla base della legislazione vigente di settore) ed ha lo scopo di mantenere un'adeguata distribuzione del gioco pubblico nei punti non specializzati, per evitarne la sottrazione da parte del gioco illegale e quindi assicurare la sicurezza e la fede pubblica, contribuendo nel contempo alla graduale riduzione dell'offerta tramite AWP.

La scelta di riorganizzare, nel numero degli apparecchi e nel numero e nella tipologia di esercizi, l'offerta di apparecchi da intrattenimento AWP dai punti non specializzati più diffusi e di eliminarla in quelli di piccole dimensioni si fonda sull'esigenza di un contrasto attivo al gioco illegale, garantita dal mantenimento di opportunità di ricavo per tali esercizi non specializzati (che altrimenti, come dimostra l'esperienza recente, potrebbero ricorrere all'offerta illegale).

In applicazione - dal momento di emanazione dell'eventuale provvedimento MEF - delle nuove modalità di regolamentazione, gli apparecchi da intrattenimento AWP:

- saranno installabili in un minor numero massimo nella maggior parte delle tipologie merceologiche della rete attuale (bar, in particolare); l'ipotesi proposta da A.C.A.D.I. è di una riduzione graduale del numero massimo di apparecchi installabili per corner e ricevitorie dagli attuali 8 a 5 e per i bar dagli attuali 8 a 4;
- non potranno essere più installati negli stabilimenti balneari, nei circoli privati, negli alberghi, nei ristoranti e nelle edicole (nella rete attuale, equivalenti a circa 20.000 apparecchi e 7.000 esercizi).

Le nuove misure di contingentamento rappresentano, per quanto sopra esposto, lo strumento elettivo per una graduale, ma rapida, diminuzione del numero degli apparecchi AWP installati nel territorio.

Contestualmente, la revisione in diminuzione del numero massimo autorizzabile negli esercizi non specializzati comporterà una diminuzione del numero degli esercizi stessi che le ospitano in ragione del fisiologico, in quanto necessitato, efficientamento della rete distributiva operata dal mercato.

### ***Criteri per la concentrazione territoriale della raccolta di gioco pubblico (comma 936)***

I criteri di "concentrazione territoriale" dei punti vendita sono anch'essi richiamati nella disposizione del comma 943.

A.C.A.D.I. ritiene che l'interpretazione, talora ventilata nel recente dibattito pubblico in materia, secondo la quale per concentrazione territoriale debba intendersi una programmazione del numero di esercizi che commercializzano giochi pubblici in relazione, ad esempio, a parametri legati alla popolazione dei diversi ambiti territoriali (in ipotesi, regionali o provinciali) sia pernicioso: **si giungerebbe al paradosso di avere un numero di apparecchi per giocatore più elevato dove minore potrebbe essere la domanda effettiva di gioco.**

Ciò determinerebbe un ulteriore effetto paradossale: **favorire la diffusione del gioco in aree che, invece, mostrano una minore propensione sociale al gioco in denaro.**

Per valutare meglio questa situazione, si propongono in Allegato (aggiornati al 2015) i dati indicanti la popolazione abilitata al gioco (superiore a 18 anni e fino ad 80 anni come età più elevata ragionevolmente considerabile) per apparecchi AWP, nelle aree amministrative affidate all'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli.

L'Associazione ritiene che siano da declinarsi i principi di distribuzione dei punti vendita, per giungere alla concentrazione dei punti di vendita quale risultato dell'applicazione di detti principi; nell'ambito della concentrazione dei punti vendita, si giungerà in un tempo ragionevolmente rapido ad ottenere anche la maggiore concentrazione della domanda nei punti vendita specializzati.

Tale considerazione è, peraltro, in diretta correlazione con le disposizioni della Legge di Stabilità 2016 che prevedono la nuova procedura di gara per i prodotti di scommesse avvalorando l'orientamento verso l'affidamento di punti vendita di scommesse specializzati.

Il combinato disposto delle politiche di riduzione del numero di esercizi AWP e del numero di AWP in tali esercizi (si veda la proposta A.C.A.D.I., in allegato) garantirà un evidente spostamento (in termini di concentrazione quantitativa) della domanda nei punti specializzati; ciò senza sguarnire la capillarità dei punti non specializzati (della quale si è più volte ribadita l'esigenza per la tutela dell'offerta legale sul territorio).

L'aumento del numero di punti specializzati nella rete distributiva sosterrà - in ragione del divieto di accesso ai minori previsto per tutti questi esercizi e della maggiore capacità di informazione ai consumatori di questi punti vendita sulle regole dei giochi (grazie a programmi formativi adeguati ed a personale specializzato) - un più efficace controllo dei rischi, assieme alla diffusione (per quanto riguarda le AWP) delle soluzioni tecnologiche di mediazione di accesso.

Chiarire - in sede di Conferenza unificata - che la nuova attribuzione di punti specializzati di scommesse (che, come anche quelli del Bingo, richiedono importanti investimenti concessori per l'acquisizione dei diritti oltre a quelli di dotazione organizzativa e tecnologica) possa avvenire in condizioni di certezza normativa risulta, inoltre, ulteriore elemento essenziale per mantenere il presidio del gioco legale sul territorio.

Si evidenzia ancora, infine, come tali condizioni siano realmente essenziali per i prodotti di scommesse, per i quali si è documentato in questo Libro Bianco quanto attuale sia il rischio di immediata continuità dell'offerta illegale in caso di assenza di efficace offerta legale.

### ***Livelli di sicurezza per la tutela della salute e la prevenzione del rischio di accesso dei minori di età (comma 936)***

La combinazione degli interventi che si propongono avvierà sin dal 2016 - e nel tempo congruo con i termini previsti dal comma 943, relativamente agli apparecchi di nuova tecnologia - la riduzione fisica delle opportunità di gioco in ambienti a minore controllo (sia in termini di apparecchi AWP che di esercizi che offrono gioco con apparecchi).

Il mantenimento di una diffusa capacità di offerta nella rete non specializzata è intrinsecamente legato (in coerenza con le previsioni della Legge di stabilità 2016) con l'adozione di tecnologie atte ad un costante controllo del gioco offerto dalle AWP nei punti

non specializzati.

In questa fase di evoluzione tecnologica è possibile - e doveroso - introdurre nella nuova generazione tecnologica di AWP anche ulteriori funzionalità (rispetto a quelle già disponibili per le AWP dal 2008) utili a garantire modalità di accesso mediato al gioco (per il tramite dell'esercente) e ad offrire al giocatore strumenti di definizione preventiva del tempo e della spesa di gioco oltre che di segnalazione del superamento di tali limiti.

L'applicazione dei limiti di distanza (in ordine ai quali si ribadisce l'assenza di qualsiasi evidenza di risultato in termini di efficacia della prevenzione) risulterebbe allora incongrua ed incoerente - e pericolosa per l'adeguatezza della presenza territoriale dell'offerta di gioco legale - con la presenza di funzionalità di accesso mediato alle AWP (tramite strumento di attivazione rilasciato o attivato dall'esercente).

**Le caratteristiche di controllo all'ingresso e di maggiore sicurezza di offerta (fatti salvi comportamenti illegali degli esercenti, per i quali inasprire le sanzioni, in primo luogo economiche) giustificano il superamento dei provvedimenti di definizione di distanze:**

- per gli esercizi di gioco specializzati (negozi scommesse, sale bingo, sale dedicate apparecchi) in ragione dei filtri all'ingresso per i minori e dei programmi di prevenzione richiesti dalle convenzioni di concessione e sviluppati (anche autonomamente) dai concessionari;
- la soluzione basata sulla mediazione di accesso anche per le AWP garantisce concretamente anche negli esercizi non specializzati il perseguimento degli obiettivi di prevenzione del rischio di accesso dei minori al gioco e di verifica di situazioni patologiche per gli adulti.

**Con la progressiva estensione di sistemi di abilitazione remota di accesso al gioco nella rete di gestione telematica degli apparecchi da intrattenimento (sovrapponibile pressoché integralmente alla rete di accettazione delle scommesse) potrà essere, inoltre, progettato un sistema di auto-esclusione dal gioco.**

Questo sistema - già operativo in Paesi con dimensioni di offerta di gioco comparabili all'Italia (come la Spagna) e previsto<sup>92</sup> della Legge delega in materia di giochi n. 23 del 2014 - riguarda chi ritiene di avere un rapporto problematico con il gioco e chiede di essere iscritto in un apposito registro elettronico nazionale; l'iscrizione al registro potrà anche essere decisa (con apposite previsioni normative) dall'Autorità giudiziaria su richiesta di terze parti qualificate.

Chi è iscritto al registro non può giocare a nessun gioco pubblico; se gioca ne è responsabile il titolare del punto di vendita (non avendo, costui, preventivamente controllato il registro).

Il sistema è sviluppabile con la verifica dell'identità dei giocatori all'atto di accedere ai punti vendita che esercitano come attività esclusiva o prevalente l'offerta di giochi pubblici. Questa modalità di controllo è realizzabile tramite il rafforzamento dell'attuale quadro normativo (secondo il quale possono accedere agli esercizi di gioco specializzati esclusivamente i maggiorenni), prevedendo che l'accesso possa avvenire solo dopo aver verificato l'assenza del nominativo del giocatore nel Registro.

Per gli esercizi generalisti che offrono giochi pubblici la verifica che il soggetto non sia

<sup>92</sup> Alla lettera cc) del comma 2 dell'articolo 14.



presente nel Registro è effettuato al momento della richiesta di partecipazione al gioco (acquisto di un ticket per i giochi di lotteria o scommessa, richiesta di *card* o strumento simile per le AWP).

Nel caso in cui, a seguito di un controllo, si accerti la presenza in un locale di gioco di un soggetto minorenni od inibito al gioco possono prevedersi severe sanzioni economiche per il punto di vendita.

Il sistema di verifica del registro da parte degli esercenti può essere rapidamente implementato in parallelo all'avvio delle nuove tecnologie di mediazione di accesso per le AWP, sviluppando soluzioni *ad hoc* per i punti vendita che non offrano questi prodotti.

### **Quadro sinottico della posizione A.C.A.D.I.**

Tavola 36 - SINTESI POSIZIONI A.C.A.D.I.

	SITUAZIONE AL 2015	INDIRIZZI NORMATIVI DAL 2016
<b>Ridefinizione delle caratteristiche dei punti vendita (attuazione art. 1, comma 936, Legge Stabilità 2016)</b>	Caratteristiche (metriche e quantitative di offerta, regole di controllo di accesso al prodotto) puntualmente definite in disposizioni convenzionali ed amministrative per prodotto di gioco	Definizione di caratteristiche specifiche per la rete non specializzata
<b>Definizione del numero di esercizi e del numero di apparecchi</b>	Assenza di limiti massimi al numero di esercizi con apparecchi da intrattenimento ed al numero di apparecchi installati complessivamente in Italia  Definizione di numeri massimi di apparecchi installabili per tutte le categorie merceologiche, specializzate o non specializzate	Progressiva riduzione del 30% del numero di AWP con raggiungimento del tetto di circa 265.000 al 31.12.2019  Riduzione accelerabile tramite l'esclusione di punti vendita appartenenti a categorie merceologiche dimostrate non adatte all'offerta controllata di gioco e riduzione del numero massimo di AWP installabili nelle rimanenti categorie non specializzate ("generaliste")  Ulteriore riduzione del numero di esercizi generalisti con l'introduzione del limite dimensionale superiore ai 20 mq
<b>Distanze dei punti vendita con apparecchi da luoghi individuati come "sensibili" per minori ed adulti a rischio GAP  Limitazioni orarie</b>	Disposizioni varie a livello regionale e comunale, assente coordinamento nazionale  Non dimostrata efficacia di prevenzione	Eliminazione delle distanze a favore di un progressivo sistema di mediazione di accesso al gioco, preventivo rispetto al gioco minorile  Istituzione di un registro nazionale di auto-esclusione ed inibizione dal gioco per determinati soggetti a rischio o con patologie conclamate  Eliminazione di riduzioni orarie
<b>Mediazione di accesso ai giochi pubblici</b>	Presente in prodotti di ricevitoria  Presente per tutti gli apparecchi (AWP e VLT) nei punti specializzati di gioco relativamente ai minori (divieto di accesso)	Introduzione di mediazione di accesso al gioco tramite nuova generazione tecnologica AWP (c.d. AWP remote; l'installazione di AWP con mediazione di accesso consente l'offerta anche in punti a distanze inferiori a 300 mt da istituti scolastici)  Avvio di un Registro nazionale dei soggetti inibiti ai giochi con vincita in denaro, che si appoggia
<b>Concentrazione territoriale dell'offerta di gioco</b>	Non prevista	Realizzabile mediante la progressiva riduzione dei punti non specializzati di



	SITUAZIONE AL 2015	INDIRIZZI NORMATIVI DAL 2016
		tutti i giochi inadeguati all'efficace controllo e con la riduzione del numero di AWP in punti non specializzati; tale riduzione determinerà nel tempo lo spostamento di una significativa parte di raccolta di gioco in punti specializzati (in aumento all'esito dei procedimenti di affidamento scommesse e bingo, previsti per il 2016)

## Ulteriori interventi normativi di supporto

Le analisi e le riflessioni di questo Libro Bianco suggeriscono due ulteriori conclusioni.

La prima riguarda l'opportunità di intensificare sempre più l'utilizzo delle estese quantità di informazioni che il sistema italiano dei giochi pubblici (ed in primo luogo l'esercizio delle concessioni per la gestione telematica degli apparecchi da intrattenimento e per l'accettazione di giochi basati su scommesse tramite i sistemi di totalizzazione nazionale) generano ogni giorno. Questa intensificazione deve essere ancora più decisamente orientata da un lato alla prevenzione e repressione più vigorosa del gioco illegale; dall'altro alla elaborazione di dati per efficaci strategie di prevenzione dei rischi, di comune accordo organizzativo tra istituzioni competenti e concessionari.

La seconda, più squisitamente politica, riguarda la destinazione di scopo delle risorse generate dal gettito dei giochi pubblici (all'attuale, già molto elevato, livello di pressione sui ricavi lordi, vale a dire senza aumentare le aliquote in vigore). Non è compito di un soggetto rappresentativo di imprese indicare in questa sede l'entità di tale destinazione: A.C.A.D.I. tiene tuttavia a chiarire fermamente la propria posizione in tal senso.

### **Aumento dell'utilizzo intensivo dei dati disponibili nelle banche dati pubbliche (ADM ed altre istituzioni) per il contrasto attivo al gioco illegale.**

Le politiche di contrasto al gioco illegale e quelle di analisi per la previsione dei rischi di GAP possono essere potenziate con la ulteriore razionalizzazione e finalizzazione all'uso operativo dei dati, già oggi disponibili nelle banche dati dell'Agenzia, in materia di gioco pubblico e dalla maggiore interoperabilità di queste con le altre banche dati pubbliche.

I risultati ancora più efficaci in tale azione repressiva pubblica costituiscono:

- garanzia per i concessionari nel senso della riduzione della concorrenza illegale (nel gaming e nelle scommesse) di operatori privi di regolamentazione puntuale dell'offerta ed agevolati dall'assenza di imposizione fiscale;
- fonte di analisi sulle dinamiche concrete di gioco (intensità, divisione della spesa tra differenti prodotti, orari di accesso, ecc.) utili a supportare le campagne informative e di prevenzione condotte dagli stessi concessionari, autonomamente o nell'ambito di campagne promosse dai soggetti istituzionali.

### **Destinazione di risorse a finalità sociali, finanziate in proporzione al gettito del Prelievo erariale unico (apparecchi da intrattenimento) ed all'Imposta unica (scommesse sportive) generato dai territori.**

La presenza del gioco nei territori<sup>93</sup> richiede ad avviso di A.C.A.D.I. la destinazione di una quota di risorse pubbliche derivanti dal monopolio dei giochi ai territori medesimi.

A.C.A.D.I. sostiene incondizionatamente l'opportunità di attingere dalle consistenti entrate erariali attuali (oltre 4,6 miliardi di euro nel 2015)<sup>94</sup> per la destinazione di scopo al finanziamento di interventi pubblici nelle materie di attribuzione<sup>95</sup> regionale o concorrenti.

Tale politica finanziaria costituisce uno strumento utilizzato in molti Paesi che hanno regolato il gioco in denaro.

A.C.A.D.I. ritiene che una tale formula possa agevolmente migliorare la comprensione delle "esternalità positive" del gioco regolato nei territori e della valorizzazione delle risorse pubbliche che esso genera, in aggiunta ai benefici già garantiti nella tutela degli altri interessi pubblici primari tramite il gioco legale (più volte esposti in questo documento).

Le modalità giuridiche di pianificazione finanziaria di questi interventi possono essere quelle già previste per il finanziamento degli interventi di cura del GAP (articolo 1, comma 946) nella Legge di Stabilità del 2016 (in corso di adozione da parte del Ministero della Salute), vale a dire l'attribuzione di risorse direttamente nel bilancio dello Stato qualificandone la copertura dal gettito dei giochi pubblici e destinandole a scopi predefiniti in Legge di Stabilità, con attribuzione al livello regionale tramite i Ministeri competenti per materia ovvero la Conferenza unificata (a seconda che la materia sia esclusiva o concorrente).

---

<sup>93</sup> Non così deleteria come alcune componenti sociali ritengono e segnalano come evidenziato da questo Libro Bianco.

<sup>94</sup> Gettito diretto dal prelievo sui giochi, al netto degli oneri concessori a titolo di canone - in quanto non utilizzati nell'attività di organizzazione e gestione del gioco lecito da parte dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli - ma comprensivo della quota già integralmente destinata alla Regione Sicilia originata dal gioco raccolto nel territorio regionale siciliano.

<sup>95</sup> Oltre alla tutela della salute, la difesa del suolo, la gestione di aree protette, la valorizzazione dei beni culturali e ambientali, la ricerca scientifica e tecnologica (tra le materie concorrenti), il turismo, le materie del lavoro, istruzione e formazione professionale e la cooperazione sociale (tra le materie esclusive).

## ALLEGATO – POPOLAZIONE RESIDENTE (2015) PER APPARECCHI AWP E PUNTI VENDITA AWP

### Popolazione residente per AWP operativa (2015) in ciascuna regione

Regione amministrativa ADM	Al 1.1.2016		Al 31.12.2015		
	Popolazione residente per area (italiani + stranieri) tra 18 ed 80 anni	AWP autorizzate	AWP in Magazzino	AWP Installate (operative)	Popolazione per AWP operativa
LOMBARDIA	7.759.503	69.782	13.637	56.145	138
VENETO - TRENTINO ALTO ADIGE	4.621.983	38.859	6.418	32.441	142
LAZIO	4.609.722	41.263	9.296	31.967	144
CAMPANIA	4.504.371	42.841	7.853	34.988	129
SICILIA	3.932.298	21.481	4.134	17.347	227
PUGLIA - BASILICATA - MOLISE	3.869.869	31.858	6.198	25.660	151
PIEMONTE - VALLE D'AOSTA	3.546.597	30.995	4.194	26.801	132
EMILIA ROMAGNA	3.437.433	34.246	8.276	25.970	132
TOSCANA	2.916.182	24.931	3.005	21.926	133
CALABRIA	1.535.226	18.550	3.725	14.825	104
SARDEGNA	1.332.907	14.722	2.371	12.351	108
LIGURIA	1.232.656	12.154	2.372	9.782	126
MARCHE	1.195.399	10.103	1.102	9.001	133
ABRUZZO	1.037.958	11.226	1.655	9.571	108
FRIULI VENEZIA GIULIA	960.163	9.505	1.196	8.309	116
UMBRIA	691.162	5.694	506	5.188	133
<b>ITALIA</b>	<b>47.183.429</b>	<b>418.210</b>	<b>75.938</b>	<b>342.272</b>	<b>138</b>

Elaborazione su dati Istat ed Agenzia Dogane e Monopoli (Libro Blu, 2015)

## Popolazione residente per punti vendita AWP (2015) in ciascuna regione

Regione amministrativa ADM	Popolazione residente per area (italiani + stranieri) tra 18 ed 80 anni	Punti vendita AWP	Popolazione per punti vendita AWP
LOMBARDIA	7.759.503	13.439	577
VENETO - TRENTINO ALTO ADIGE	4.621.983	7.667	603
LAZIO	4.609.722	7.559	610
CAMPANIA	4.504.371	8.207	549
SICILIA	3.932.298	4.718	833
PUGLIA - BASILICATA - MOLISE	3.869.869	6.492	596
PIEMONTE - VALLE D'AOSTA	3.546.597	6.361	558
EMILIA ROMAGNA	3.437.433	6.500	529
TOSCANA	2.916.182	5.015	581
CALABRIA	1.535.226	3.231	475
SARDEGNA	1.332.907	3.382	394
LIGURIA	1.232.656	2.595	475
MARCHE	1.195.399	2.312	517
ABRUZZO	1.037.958	2.379	436
FRIULI VENEZIA GIULIA	960.163	2.082	461
UMBRIA	691.162	1.368	505
<b>ITALIA</b>	<b>47.183.429</b>	<b>83.307</b>	<b>566</b>

*Elaborazione su dati Istat ed Agenzia Dogane e Monopoli (Libro Blu, 2015)*

## ALLEGATO - LA PROPOSTA DI CONTINGENTAMENTO A.C.A.D.I.

### Articolazione della rete e numerosità del parco apparecchi

Tipologie di punti vendita	RETE DI VENDITA ADI (31/12/2015)		RETE DI VENDITA ADI (31/12/2017)		RETE DI VENDITA ADI (31/12/2019)	
	Numero Punti AWP	AWP	Numero Punti AWP	AWP	Numero Punti AWP	AWP
<b>Specializzato</b>	<b>4.804</b>	<b>53.100</b>	<b>11.210</b>	<b>82.700</b>	<b>11.010</b>	<b>85.200</b>
Sale Bingo	204	2.800	210	2.700	210	2.700
Sale Scommesse	3.000	26.800	8.500	45.000	8.000	48.000
Gaming Halls ( <i>Sale dedicate</i> )	1.600	23.500	2.500	35.000	2.800	34.500
<b>Non specializzato (generalisti)</b>	<b>84.655</b>	<b>289.200</b>	<b>71.700</b>	<b>198.000</b>	<b>68.400</b>	<b>155.500</b>
Sala Giochi**	1.200	16.000	700	9.000	400	4.000
Ricevitorie e Corner Scommesse	41.455	98.000	38.000	94.000	37.000	89.500
Bar	35.000	156.200	33.000	95.000	31.000	62.000
Altri generalisti secondari	7.000	19.000	-	-	-	-
Autorizzate, in magazzino <sup>96</sup>		<b>75.910</b>				
<b>Totale</b>	<b>89.459</b>	<b>418.210</b>	<b>82.910</b>	<b>280.700</b>	<b>79.410</b>	<b>240.700</b>
<i>* Magazzino "fisiologico"</i>		<i>32.500</i>		<i>28.070</i>		<i>24.070</i>
<b>Totale autorizzate con magazzino "fisiologico"</b>		<b>374.800</b>		<b>308.770</b>		<b>264.770</b>

### Assumption alla base della quantificazione

#### Rete di vendita ADI (31/12/2015)

- Rete costituitasi nelle dimensioni del 2015 in conseguenza dell'assenza di tetto massimo di AWP autorizzabili e sostanziale incentivazione al maggior numero di apparecchi in rete non specializzata (Decreto AAMS 2011).
- Oltre il 65% dei punti specializzati, soggetti a nuova attribuzione delle concessioni (Scommesse e Bingo), sono in condizione di incertezza normativa per la disomogenea regolamentazione a livello regionale in materia di distanze da punti sensibili.

<sup>96</sup> Il numero di apparecchi autorizzati a fine 2015 ha raggiunto una percentuale di magazzino rispetto ad apparecchi installati del 22% in ragione dell'esigenza di modifica del software dell'intero parco apparecchi in conseguenza dell'aumento del prelievo erariale e della riduzione della percentuale di ritorno in vincite ai giocatori; il valore "fisiologico" è storicamente di circa il 10%, valore utilizzato per la previsione a fine 2017 e fine 2019.

### **Rete di vendita ADI (31/12/2017)**

- Effetti nuove regole "contingentamento" AWP in punti non specializzati (esclusione generalisti secondari, riduzione a 3 numero massimo installazioni in ricevitorie e bar).
- Aumento punti specializzati scommesse e bingo conseguente ai bandi di gara 2016.
- Aumento delle Gaming Halls a seguito delle nuove regole per la sicurezza dei giocatori e revisione dei provvedimenti locali di distanze da luoghi sensibili;
- Contrazione Sale Giochi con sole AWP.
- Avvio della distribuzione della nuova tecnologia AWP con controllo remoto e sistemi di mediazione all'accesso per la prevenzione del rischio di accesso al gioco dei minori.
- Contrazione della rete di ricevitorie e corner per riduzione del numero di punti non specializzati scommesse conseguente a bando 2016.
- Contrazione del numero di bar per effetto dell'introduzione di AWP remote, vincoli dimensionali e mantenimento di limiti di distanze da istituti medi e superiori.

### **Rete di vendita ADI (31/12/2019)**

- Ulteriore contrazione del numero di punti vendita non specializzati AWP e del numero di AWP installate in essi per effetto della razionalizzazione commerciale operata dai concessionari.
- Lieve contrazione del numero di punti vendita specializzati AWP, ma aumento del numero di AWP installate conseguente a razionalizzazione commerciale.
- Lieve crescita del numero di Gaming Halls e riduzione delle Sale Giochi con sole AWP per affermazione del modello Gaming Hall incentivato da disposizioni di controllo all'accesso e separazione dell'offerta da prodotti non in denaro.
- Completamento della distribuzione delle AWP remote in sostituzione delle AWP prive di controllo del gioco da sistema centrale e sistemi di mediazione di accesso.
- Definitivo superamento del sistema di distanze da istituti scolastici a favore della operatività solo di punti con divieto di accesso o mediazione di accesso controllata via rete telematica.