



**Primo Rapporto
sul Gioco Pubblico
28 novembre 2019**

INDICE

01.	ACADI ED IL PRIMO RAPPORTO SUL GIOCO PUBBLICO	05
02.	L'ITALIA DEI GIOCHI PUBBLICI	14
03.	GIOCO PUBBLICO VS GIOCO ILLEGALE: VENTI ANNI DI CONTRASTO	16
04.	PRODOTTI DI GIOCO PUBBLICI E TENDENZE DI MERCATO	21
05.	EVOLUZIONE DEL GIOCO PUBBLICO E QUESTIONE TERRITORIALE	27
06.	LA SOSTENIBILITÀ SOCIALE	31
07.	L'IMPATTO ECONOMICO	34
08.	L'IMPATTO SOCIALE	40

ACADI ED IL PRIMO RAPPORTO SUL GIOCO PUBBLICO

ACADI - Associazione Concessionari di Giochi Pubblici, è un'associazione di categoria senza scopo di lucro, apertiva, indipendente, fondata nel 2006 e operante nell'ambito delle attività di gestione del gioco pubblico, oggi aderente a Confcommercio - Imprese per l'Italia.

Con l'obiettivo di riunire i maggiori soggetti economici, concessionari dell'attività di gestione, offerta e controllo dei giochi pubblici legali, ACADI è partecipata dai seguenti Associati: Admiral Gaming Network S.r.l., Cirsa Italia S.p.A., Gamenet S.p.A., HBG Connex S.p.A., Lottomatica Videolot Rete S.p.A., NTS Network S.p.A. e Snaitech S.p.A., che insieme generano oltre 7 dei circa 10 miliardi di euro all'anno di imposte sul gioco pubblico derivanti da una spesa annuale degli utenti pari a circa 18,5 miliardi di euro.

I gruppi industriali che aderiscono e partecipano ad ACADI sono titolari di convenzioni di concessioni sottoscritte con lo Stato per la distribuzione regolata dei seguenti segmenti di gioco legale (l'ordine espositivo è legato alla diffusione tra gli Associati): (i) Apparecchi da divertimento e intrattenimento (ossia AWP e VLT); (ii) Scommesse; (iii) Gioco a distanza (On Line); (iv) Bingo; (v) Lotto; (vi) Lotterie; (vii) Gratta&Vinci.

Conformemente allo spirito che ne ha favorito la costituzione, **ACADI** si è affermata quale interlocutore diretto dell'ente regolatore italiano (Agenzia delle Dogane e dei Monopoli) e degli altri organi istituzionali, nazionali ed internazionali, oltre che delle altre realtà associative industriali.

Promuove iniziative inerenti al comparto giochi, con specifico riferimento a interventi di carattere normativo, tecnico e di comunicazione.

Attraverso la trasparenza e la responsabilità dei Concessionari associati, **ACADI** sostiene ogni iniziativa o strumento che possa assicurare la legalità e la responsabilità nei confronti del giocatore, dello Stato e degli altri operatori economici, vigilando sull'applicazione delle norme e denunciando le inosservanze.

L'associazione è, inoltre attiva nella **lotta al disturbo da gioco d'azzardo** e nella promozione del gioco responsabile. Gli obiettivi statutari dell'Associazione sono:

- favorire e promuovere il progresso del settore dei giochi pubblici nell'interesse generale del sistema economico-produttivo nazionale;

- migliorare le condizioni operative delle imprese rappresentate mediante la proposta di interventi di carattere normativo, legislativo ed economico;

- promuovere occasioni di confronto e approfondimento tra le Istituzioni e le Autorità competenti e gli operatori dell'intero settore dei giochi pubblici - ivi incluso il settore degli apparecchi da divertimento e intrattenimento - nelle forme consentite e regolate dalla legge, per contribuire alla individuazione di adeguate proposte normative per lo sviluppo del medesimo, nel rispetto delle diverse componenti;

- rappresentare gli interessi degli Associati nei rapporti con gli interlocutori esterni, pubblici e privati, nazionali ed internazionali, anche avviando iniziative di collaborazione che consentano di perseguire, in comune, finalità di progresso e sviluppo del settore in cui operano gli Associati;

- promuovere e costituire tavoli tecnici e/o di studio nonché seminari ed incontri su temi di interesse comune degli Associati;

- promuovere la collaborazione nell'ambito della filiera di ciascuna tipologia di gioco pubblico e dell'intero comparto industriale a tutela degli interessi costituzionali di riferimento.

Il documento nasce per volontà degli associati ad ACADI (definiti nel documento per semplicità Concessionari ACADI), allo scopo di evidenziare:

- le caratteristiche e le dimensioni del settore del gioco regolamentato e quindi legale in Italia;
- l'impatto economico e sociale delle attività dei concessionari ACADI, individuando la specifica rappresentatività dell'Associazione nell'ambito dell'intero mercato regolamentato;
- i profili, gli ambiti e gli strumenti per uno sviluppo sostenibile del settore nel medio-lungo termine.

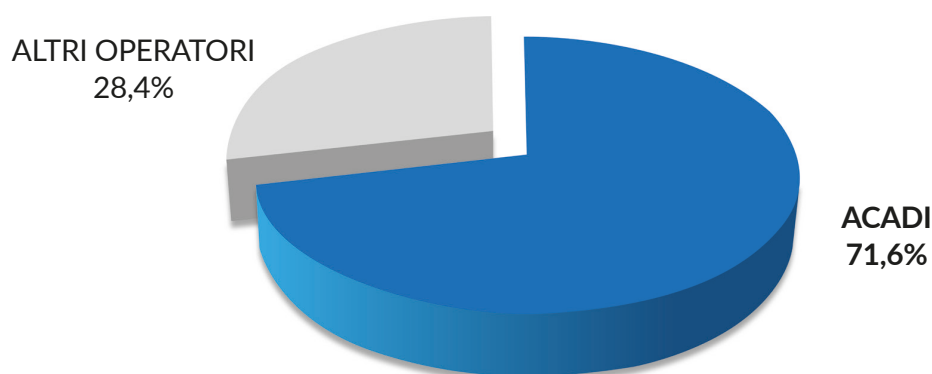
Il ruolo di ACADI nel GIOCO PUBBLICO

Le Aziende aderenti ad ACADI, amministrano come concessionari affidatari delle reti di gestione e controllo e - a seconda dei prodotti - come operatori di gioco un'ampia maggioranza delle attività del mercato regolamentato. Di seguito il peso delle aziende sui dati analizzati nei macro indicatori di sintesi elencati:

TAB. A.	Contributo erariale diretto del gioco pubblico.
TAB. B.	Convenzioni di concessione - per la distribuzione del gioco pubblico.
TAB. C.	Punti Vendita.
TAB. D.	Imprese territoriali di gestione.
TAB. E.	Occupazione - I Concessionari.
TAB. F.	Occupazione - Punti Vendita.
TAB. G.	Occupazione - Le imprese territoriali di gestione.
TAB. H.	La spesa totale del giocatore (GGR) relativa a tutti i giochi pubblici.
TAB. I.	La spesa totale del giocatore (GGR) relativa agli apparecchi (ADI).
TAB. L.	La spesa totale del giocatore (GGR) relativa alle scommesse.

TAB. A Contributo erariale diretto del gioco pubblico

Entrate pubbliche oltre 10 miliardi €

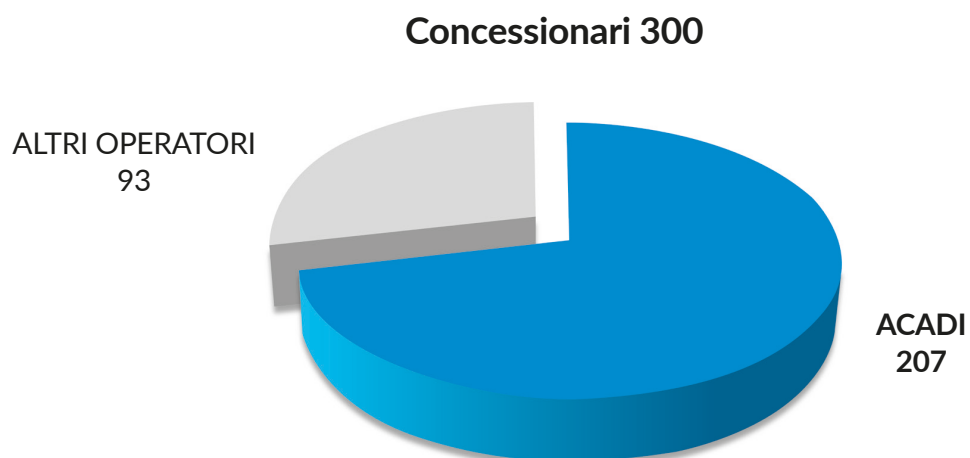


Si tratta del 71,6% di oltre dieci miliardi di Euro

La scheda mette in evidenza il contributo degli Associati, che aderiscono e partecipano ad ACADI e delle loro filiere, alle entrate dello Stato in termini di imposte sul gioco pubblico distribuito sul territorio italiano. Da tale dato, si badi annuale, sono esclusi i contributi in termini di imposte dirette e imposte indirette sulle società, sui redditi di lavoro dipendente e lavoro autonomo sviluppate direttamente dall'intero comparto.

TAB. B

Convenzioni di concessione per la distribuzione del gioco pubblico

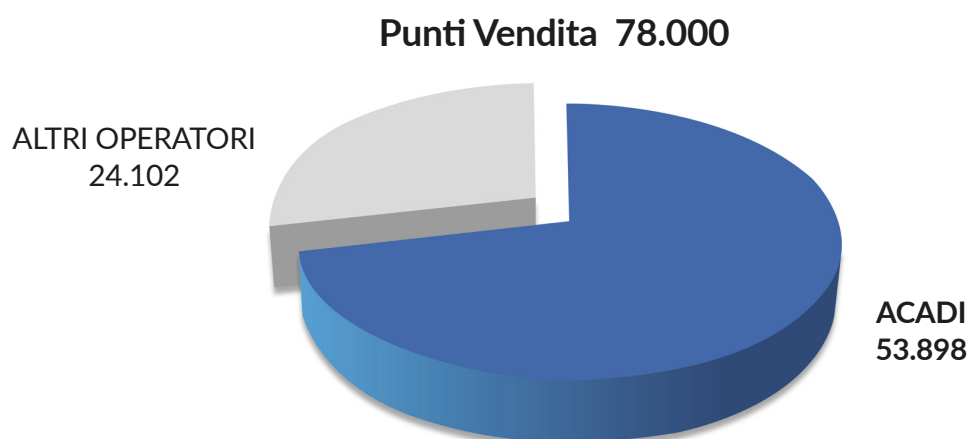


Si tratta di 207 convenzioni di concessione su 300 sottoscritte dallo Stato

La scheda mette in evidenza il numero delle convenzioni di concessione per la distribuzione del gioco pubblico sottoscritte dallo Stato con gli Associati che aderiscono e partecipano ad ACADI, a seguito delle selezioni e dei versamenti preventivi dei diritti per l'esercizio delle attività imposti dalla legge.

TAB. C

Punti Vendita

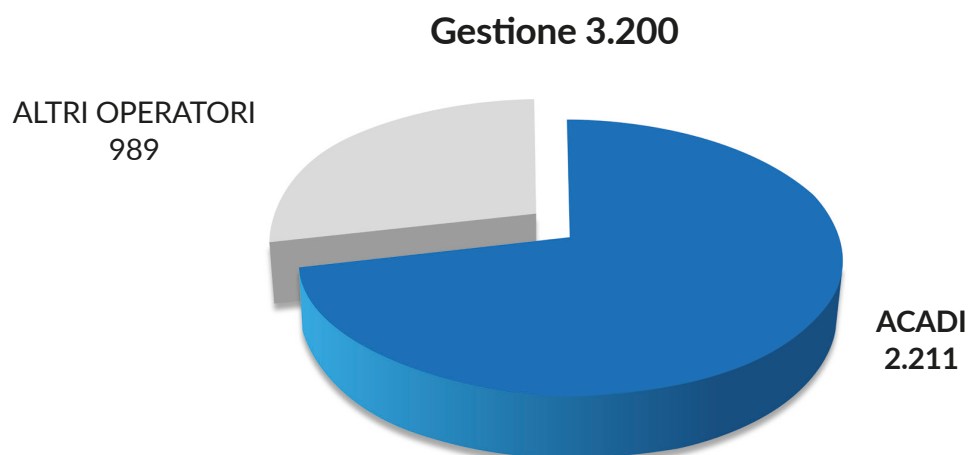


Si tratta di 53.898 punti vendita su 78.000

La scheda mette in evidenza il numero delle imprese territoriali che in qualità di esercenti punti vendita per conto dei Concessionari mettono a disposizione i propri locali pubblici o aperti al pubblico per la distribuzione agli utenti del gioco pubblico secondo modalità e termini imposti dalla legge.

TAB. D

Imprese territoriali di gestione

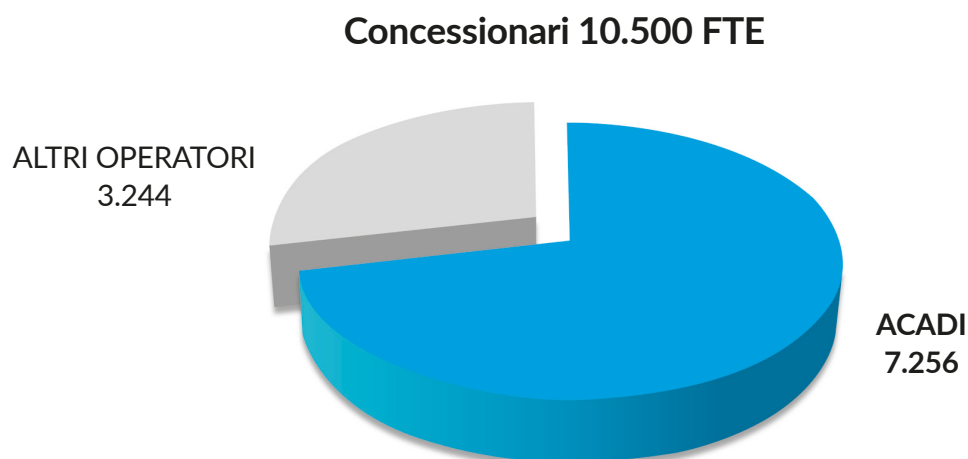


Si tratta di 2.211 imprese di gestione su 3.200

La scheda mette in evidenza il numero delle imprese territoriali che per conto dei Concessionari si occupano della gestione del gioco pubblico sul territorio assicurando ad esempio installazione presso la rete dei punti vendita e la manutenzione di apparecchi a norma ed omologati, nonché della raccolta del denaro che raccolto con le giocate e che residua dalla erogazione delle vincite per il pagamento della filiera e per il riversamento ai Concessionari per i versamenti delle imposte sul gioco. Le imprese che fanno parte delle filiere degli Associati che aderiscono e partecipano ad ACADI sono dunque 2.211 su un totale del comparto di 3.200.

TAB. E

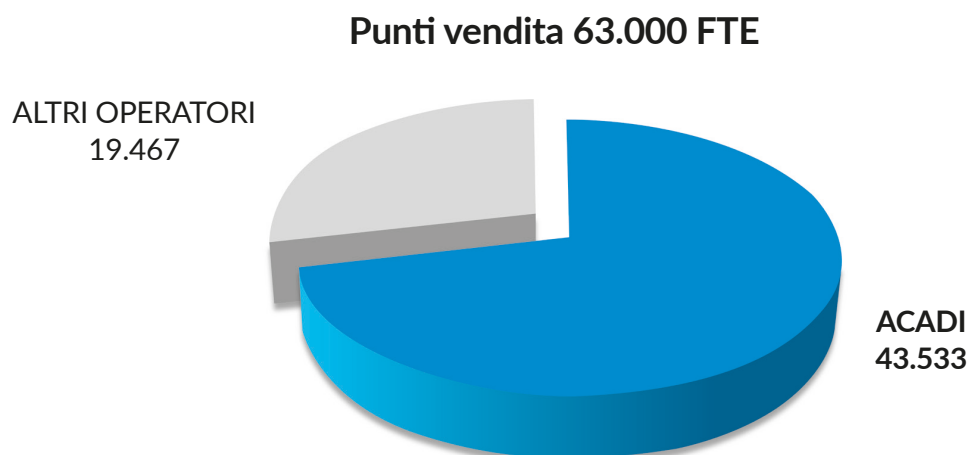
Occupazione - I Concessionari



Si tratta di 7.256 occupati su 10.500

La scheda mette in evidenza il numero degli occupati FTE (equivalenti tempo pieno) impiegati dai Concessionari. In particolare, il numero degli occupati dei Concessionari associati che aderiscono e partecipano ad ACADI è di 7.256 su un totale riferibile ai concessionari dell'intero comparto di circa 10.500.

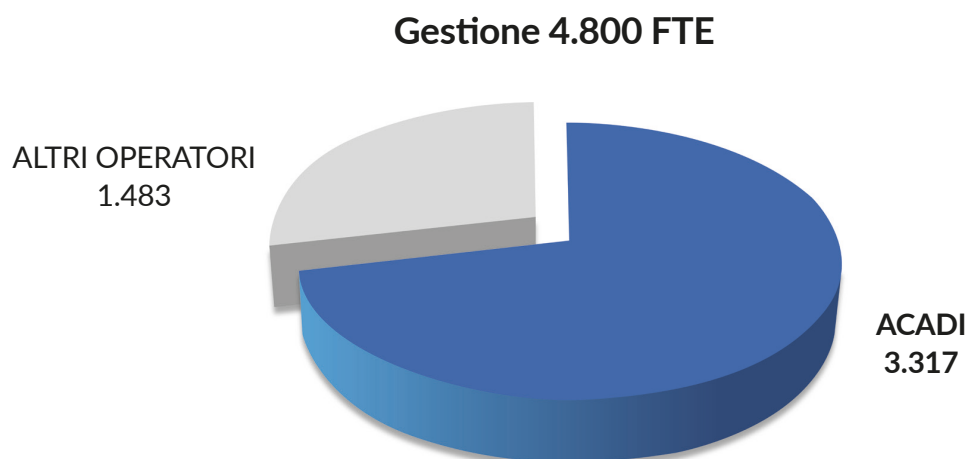
TAB. F Occupazione – Punti Vendita



Si tratta di 43.533 occupati su 63.000

La scheda mette in evidenza il numero degli occupati FTE delle imprese territoriali che per conto dei Concessionari mettono a disposizione i propri locali pubblici o aperti al pubblico per la distribuzione agli utenti del gioco pubblico secondo modalità e termini imposti dalla legge. In particolare, il numero degli occupati delle imprese degli esercenti punti vendita che fanno parte delle filiere dei Concessionari Associati che aderiscono e partecipano ad ACADI è di 43.533 su un totale riferibile alle filiere dei concessionari dell'intero comparto di circa 63.000.

TAB. G Occupazione – Le imprese territoriali di gestione

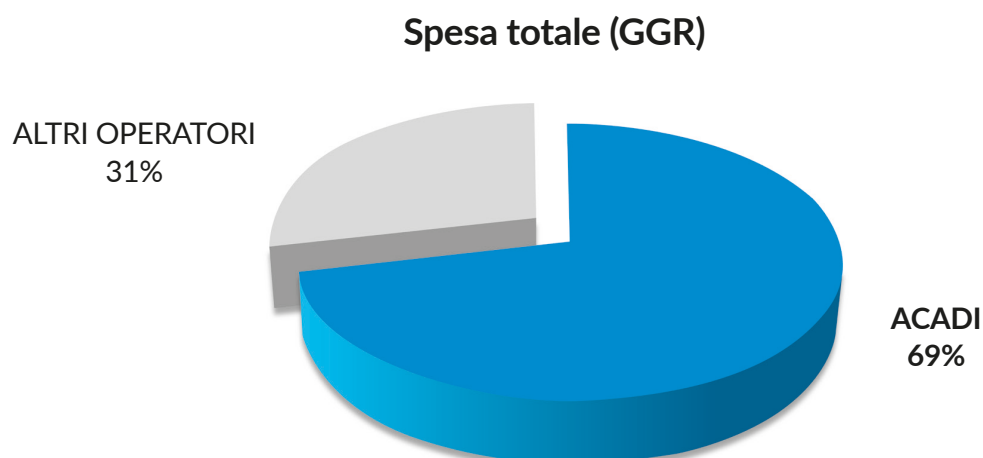


Si tratta di 3.317 occupati su 4.800

La scheda mette in evidenza il numero degli occupati FTE delle imprese territoriali che per conto dei Concessionari si occupano della gestione del gioco pubblico sul territorio. In particolare, il numero degli occupati delle imprese di gestione del territorio che fanno parte delle filiere dei Concessionari Associati che aderiscono e partecipano ad ACADI è di 3.317 su un totale riferibile alle filiere dei concessionari dell'intero comparto di circa 4.800.

TAB. H

La spesa totale del giocatore (GGR) relativa a tutti i giochi pubblici

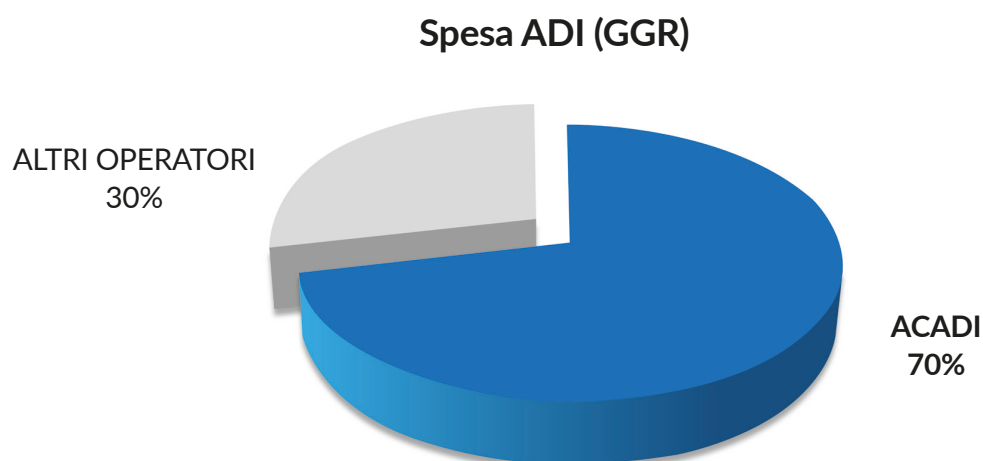


Si tratta del 69% della spesa totale del giocatore in tutti giochi pubblici

La scheda mette in evidenza in termini percentuali a quanto ammonti la parte di spesa del giocatore riferita alle attività concessorie di distribuzione di tutti i giochi pubblici assicurate dagli Associati che aderiscono e partecipano ad ACADI, pari al 69%, rispetto a quella invece riferita alle attività concessorie assicurate dall'intero comparto.

TAB. I

La spesa totale del giocatore (GGR) relativa agli apparecchi (ADI)

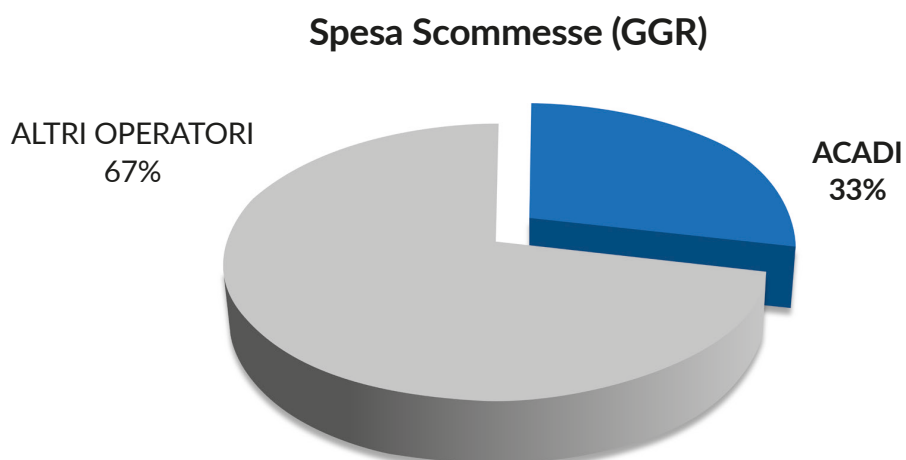


Si tratta del 70% della spesa totale del giocatore in apparecchi (ADI)

La scheda mette in evidenza in termini percentuali a quanto ammonti la parte di spesa del giocatore riferita alle attività concessorie di distribuzione del gioco pubblico attraverso gli apparecchi (ADI) assicurate dagli Associati che aderiscono e partecipano ad ACADI, pari al 70%, rispetto a quella invece riferita alle attività concessorie assicurate dall'intero comparto.

TAB. L

La spesa totale del giocatore (GGR) relativa alle scommesse



Si tratta del 33% della spesa totale del giocatore in scommesse

La scheda mette in evidenza in termini percentuali a quanto ammonti la parte di spesa del giocatore riferita alle attività concessorie di distribuzione del gioco pubblico attraverso le scommesse assicurate dagli Associati che aderiscono e partecipano ad ACADI, pari al 33%, rispetto a quella invece riferita alle attività concessorie assicurate dall'intero comparto.

In Italia, come in larga parte del mondo, il mercato regolamentato dei giochi con vincite in denaro ha assunto centralità nelle politiche pubbliche con l'effetto di un progressivo spostamento della domanda di gioco dal mercato illegale verso quello legale e controllato. L'incremento dei volumi di gioco è stato, infatti, il risultato di strategie volte a contrastare, con efficacia, fenomeni (altrimenti dilaganti ed incontrollati) di gioco illegale, tutelare i consumatori ed indirizzare le entrate erariali emerse dall'azione di contrasto al gioco illegale verso finalità di pubblica utilità.

Il portafoglio italiano dei giochi pubblici con vincite in denaro può considerarsi tra i più completi ed equilibrati a livello internazionale sia per i prodotti distribuiti attraverso la rete di punti vendita che per la componente di gioco a distanza.

La presenza di un'offerta legale ampia, competitiva ed attrattiva rispetto a quella illegale ha consentito, nel tempo, un progressivo spostamento della domanda di gioco verso i canali regolamentati, con conseguente migrazione dei giocatori in circuiti controllati e sicuri.

In sostanza, la politica pubblica ha assicurato, mediante un costante contrasto al gioco illegale, il recupero di risorse che prima alimentavano le attività di organizzazioni criminali.

Le risorse generate dal gioco sono state convertite in benefici per una pluralità di stakeholder sia interni che esterni all'industria del gioco con vincite in denaro regolamentato, la quale con ciò ha prodotto valore per la collettività nazionale, rappresentato da elementi tangibili quali:

- la creazione di una estesa infrastruttura organizzativa e telematica, sviluppata e gestita in concessione, che consente il controllo della distribuzione e dei singoli prodotti offerti al pubblico, quindi delle soluzioni di prevenzione implementabili con efficacia;
- le entrate erariali prodotte tramite il sistema impositivo e destinate non solo alle più varie esigenze del bilancio pubblico ma anche, secondo necessità, al sostegno di politiche sociali e economiche per l'accrescimento del benessere dei cittadini;
- le attività imprenditoriali correlate e le retribuzioni per la forza lavoro impiegata nell'industria di gioco (sia a livello centrale che territoriale, sia in ambito privato che pubblico);
- la spesa in beni e servizi, anche esterni al mercato strettamente misurato, ovvero in risorse per la

rete di imprese parte dell'indotto (produttori di macchine e componentistica, fornitori di tecnologie, imprese di telecomunicazioni, servizi di controllo e certificazione, ecc.).

A fianco di essi si aggiungono anche una serie di valori intangibili quali:

- la presenza di un'offerta di gioco guidata da regole certe;
- l'ampliamento delle opportunità di intrattenimento sicure per i consumatori;
- la crescita del valore delle imprese sia interne al settore che collegate allo stesso;
- la creazione di un bagaglio informativo rilevante, costante e dettagliato per il contrasto alle varie forme di criminalità (con la normativa antiriciclaggio, tracciabilità dei flussi finanziari, match fixing negli eventi sportivi).

Si tratta di un plusvalore significativo peraltro poco evidente alla collettività, del quale operatori ed Autorità sono tuttavia consapevoli e rispetto al quale è indubbiamente utile operare una completa ricognizione a beneficio di tutti.

Tale plusvalore non può che essere salvaguardato e tutelato principalmente a livello politico e regolamentare per evitare:

- da un lato, il regresso di un settore che ha garantito da anni un elevato grado di legalità ed una estesa capacità di controllo, andando a soddisfare la domanda liberamente espressa da milioni di individui;
- dall'altro, un ingiustificato pregiudizio in capo alle aziende ed ai lavoratori che oggi rendono possibile l'industria del gioco regolamentato (avendovi investito risorse economiche e professionalità nel quadro delle politiche e delle scelte normative dell'ultimo ventennio).

Questo Rapporto riassume in questa ottica i principali elementi quali-quantitativi che caratterizzano l'industria dei giochi pubblici con vincite in denaro, mettendo di volta in volta in evidenza il contributo dei concessionari ACADI e delle loro filiere, con l'obiettivo di quantificare il valore complessivo per la società e l'economia italiana generato dall'offerta degli stessi assieme alle esternalità positive che sono derivate, nel tempo, dalla regolazione dei giochi con vincite in denaro.

Il rapporto esamina le caratteristiche del modello italiano di gestione dei giochi pubblici.

Le caratteristiche del modello sono fondate sul presupposto della azione positiva di contrasto all'offerta illegale tramite un'offerta legale, affermatasi in anni di progressiva regolamentazione.

Questa regolamentazione ha determinato il modello distributivo attuale, le cui dimensioni e forme organizzative, descritte di seguito nel Rapporto, sono al centro di progetti di revisione da alcuni anni; questo mentre, al contempo, si moltiplicano autonome iniziative degli enti locali non coerenti né con un quadro unico nazionale né con gli affidamenti concessori esistenti.

Il Rapporto intende evidenziare poi la ripartizione del

la spesa dei giocatori nel mercato regolamentato, pari a 18,9 miliardi di euro nel 2018, la quale comprende tutte le recenti iniziative di legalizzazione che – in particolare nelle scommesse e nel gioco online – hanno riportato sotto il controllo dei sistemi telematici pubblici numerose attività prima operanti nel sommerso.

La parte prevalente di questa spesa costituisce storicamente entrate pubbliche, con differenti pesi da prodotto a prodotto.

Nella seconda parte del Rapporto si evidenzia più puntualmente il contributo che il settore del gioco dà all'economia italiana in termini di ricchezza (generazione del PIL), di occupazione garantita e di obiettivi sociali perseguiti, analizzando i dati del 2017.

In particolare, per l'analisi del tema della sostenibilità economica si rappresenta il contributo economico diretto, indiretto ed indotto del settore del gioco e i livelli occupazionali che garantisce.

Per l'analisi del tema della sostenibilità sociale, che si realizza mediante la creazione di benessere alla società, si analizzano i due obiettivi principali: la tutela del giocatore-consumatore e il presidio dell'offerta legale, evidenziando il ruolo chiave delle attività assicurate dai concessionari.

I Concessionari svolgono un ruolo chiave quali strumenti di attuazione delle politiche economiche e sociali in materia di gioco con vincite in denaro.

ACADI si è sempre posta al fianco delle Istituzioni per garantire la sostenibilità sociale ed economica del gioco pubblico in linea con le prioritarie esigenze di responsabilità etica e sociale assicurando un'offerta dei prodotti di gioco temperata ai più efficaci strumenti di prevenzione per la tutela dei consumatori.

ACADI, allo scopo di soddisfare tali esigenze e in ragione della propria rappresentatività, si pone pertanto quale interlocutore strategico e tecnico primario per i decisori politici, le rappresentanze sociali ed i consumatori

L'ITALIA DEI GIOCHI PUBBLICI

I “giochi pubblici” sono i prodotti, regolamentati da norme di legge o amministrative che, a fronte del pagamento di poste in denaro, consentono di vincere premi in denaro mediante la partecipazione a giochi aleatori, di abilità o pronostici su eventi (scommesse).

In Italia la regolamentazione dei prodotti e della distribuzione dei giochi in denaro ha integrato il divieto generale - art. 718 del Codice penale - di gioco “d’azzardo” è impiantata su una lunga tradizione culturale di gioco con denaro e sulla contestuale esigenza di un ruolo pubblico attivo nella gestione di questi fenomeni di mercato.

Il ruolo della riserva statale in materia di gioco si fonda, infatti, sulla acclarata dimostrazione che una mera attività repressiva esigerebbe, per avere concreto successo, degli sforzi ingentissimi e probabilmente non attuabili data la estesa domanda di giochi in denaro tra i residenti in Italia.

La regolamentazione dei giochi pubblici trova i propri fondamenti costituzionali:

- nell'articolo 32, riconoscendo la messa a disposizione di un prodotto regolamentato e controllato, ma soprattutto, la prevenzione del disturbo da gioco patologico da attuarsi mediante misure regolatorie mirate come componenti del diritto alla salute;
- nel combinato disposto degli articoli 41 e 43 che, nel sancire il principio di libertà di iniziativa economica privata, nel perseguimento dell'utilità e sicurezza sociale, consente l'esercizio di attività d'impresa nel settore dei giochi pubblici solo tramite apposite concessioni od autorizzazioni assegnate a soggetti in possesso di requisiti predefiniti di affidabilità e competenza;
- nell'art. 117, comma 2, lett. h), con la finalità di preservare tutti i consumatori di giochi con vincite in denaro relativamente ai profili dell'ordine pubblico e della sicurezza.

Nel primo cinquantennio della Repubblica la domanda di gioco si concentrava nelle lotterie e nei pronostici ippici o sportivi; all'alba degli anni Duemila, il contesto dei giochi con vincite in denaro presentava nuovi prodotti (in particolare, le scommesse sportive e le macchine da gioco

automatico) che, già ampiamente diffusi tra i consumatori, erano del tutto privi di una regolamentazione di prodotto e distributiva, in un contesto di marcata di illegalità.

Tra il 1998 ed il 2002 il Parlamento ha valutato di canalizzare le attività del gioco con vincite in denaro esistenti in circuiti controllabili e di evitare le infiltrazioni criminali, tramite i processi di selezione degli operatori privati incaricati, direttamente od indirettamente, dell'offerta di gioco pubblico.

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

Tra il 2005 e il 2007 prende avvio 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 (i.e. Giochi numerici a totalizzatore nazionale). Si assiste, inoltre, ad un ulteriore ampliamento della rete delle scommesse ippiche (Bando Giorgetti).

Nel 2009 è avviata 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 casinò 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, una nuova ed ulteriore ristrutturazione della rete delle scommesse sportive ed ippiche con il Bando Monti. Vedono l'avvio, contestualmente, le scommesse virtuali, la raccolta delle slot online e il betting exchange.

Dal 2016 si avvia l'iter per la riduzione del numero delle New Slot. Nell'ambito della Conferenza Unificata fra Stato, Regioni e Province, si ridefiniscono le caratteristiche dei punti vendita che, in virtù di una generale redistribuzione territoriale, garantiscono migliori livelli di sicurezza nella prevenzione di fenomeni di DGA e una maggior tutela dei minori, prevedendo una presenza ridotta, ma capillare dell'offerta pubblica di gioco.

Tuttavia l'Intesa raggiunta in Conferenza Unificata non è stata ancora attuata e resta allo stato pendente la cosiddetta Questione Territoriale con la conseguente proroga sistematica delle gare delle concessioni in scadenza, inattuabili per la consapevole sostanziale impossibilità di messa a terra delle realtà assegnate (cfr. infra).

Negli anni, le innovazioni legislative introdotte hanno risposto alle evoluzioni dei comportamenti di consumo, regolamentando anche quei prodotti di gioco affermatasi solo online.

L'intervento dello Stato nel settore del gioco pubblico ha una giustificazione se valutato:

- secondo un approccio economico: organizzando la produzione in maniera efficiente, anche grazie a dinamiche competitive tra gli affidatari dei servizi pubblici di offerta di gioco, è possibile allocare

adeguatamente i servizi di gioco rispetto alla domanda esistente;

- alla luce dell'esigenza di fornire prodotti controllati e misurati nell'interesse della salute, del risparmio, della fede pubblica e del gettito erariale.

Il mercato dei giochi con vincita in denaro, data la presenza di una domanda reale, esisterebbe anche se non fosse ricondotto nell'alveo della regolazione statale del gioco pubblico.

In assenza dello Stato, la presenza della criminalità organizzata o di operatori le cui caratteristiche non fossero validate dai processi selettivi riuscirebbe a soddisfare la domanda esistente in assenza totale di soluzioni di tutela della fede pubblica e dei consumatori.

In assenza delle regole e dei controlli assicurati da un sistema di governo e gestione del gioco di natura pubblica, le conseguenze economiche e sociali sulla collettività possono assumere dimensioni critiche rilevanti.

I Concessionari svolgono un ruolo chiave quali strumenti di attuazione delle politiche economiche e sociali in materia di gioco con vincite in denaro.

Pur tenendo conto delle incertezze e delle contraddizioni regolatorie degli ultimi anni, ad oggi, il consolidamento del mercato regolato del gioco con vincite in denaro, basato sull'attuale sistema concessorio, costituisce il più importante fattore di presidio per la tutela dei giocatori, per la sicurezza e l'ordine pubblico.

GIOCO PUBBLICO VS GIOCO ILLEGALE: 20 ANNI DI CONTRASTO

L'azione di contrasto all'offerta illegale (ed irregolare) di giochi con vincite in denaro nasce nel 1998, anno di prima regolamentazione delle scommesse sportive con la quale si è esteso il perimetro storico dei giochi gestiti dallo Stato (le c.d. lotteries, vale a dire il Lotto, i Giochi numerici a totalizzatore come il SuperEnalotto e le lotterie tradizionali od istantanee, come i Gratta e Vinci) a nuovi prodotti di intrattenimento nel frattempo affermatasi nel mercato in forme non regolamentate

Alla piena legalità delle operazioni delle aziende selezionate come concessionari (per la gestione dei prodotti di gioco e delle reti telematiche di controllo) e monitorate tramite le procedure autorizzatorie di polizia (artt. 86 ed 88 TULPS) e di ADM (elenchi di operatori autorizzati) si aggiunge la possibilità di regolare puntualmente le condizioni di offerta dei prodotti sia nelle reti di punti vendita che nel gioco online.

Tale azione è stata condotta con successive regolamentazioni, affrontando differenti segmenti di prodotto a seconda della loro rilevanza nei consumi in contesti non regolamentati, acclarata dalle indagini delle Forze dell'Ordine e dalle sentenze delle magistrature penali ed amministrative.

L'ingresso della gestione pubblica in nuovi segmenti avviene dopo analisi tecniche, valutazioni governative e parlamentari e, infine, progetti di regolamentazioni tecniche sottoposte alle procedure informative comunitarie (previste dai Trattati in materia di libera circolazione dei beni e dei servizi).

Questa strategia istituzionale ha portato alla progressiva disciplina di pressoché tutti i giochi con vincite in denaro che erano già presenti sul mercato italiano (ma in forma illegale per l'esistenza di una domanda di gioco in cerca di offerta) e ad allineare, allo stesso tempo, le reti distributive con il rilascio di concessioni e con progressivi allargamenti del loro numero (per far fronte alle reali dimensioni dei mercati "reali" ovvero per contemperare i vincoli concessori con quelli della concorrenza tra operatori presenti nei mercati regolamentati).

La seguente Figura 1 ripercorre cronologicamente l'ampliamento del mercato regolamentato attraverso gli atti normativi che hanno disciplinato i prodotti o le reti distributive del retail od online.

Figura 1 - L'evoluzione della disciplina dei prodotti di gioco regolamentati

	PRODOTTI	RETI DISTRIBUTIVE
1998	Scommesse sportive a quota fissa	
2000	Gioco del Bingo	Ampliamento rete distributiva scommesse sportive ed ippiche Scommesse sportive
2001		Concessioni sale Bingo
2004	AWP	Concessioni rete telematica AWP
2005	Scommesse BIG, Ippica a totalizzatore	Scommesse ippiche
2006	Giochi accessori Lotto e Superenalotto	Lotterie istantanee Ampliamento concessioni scommesse sportive ed ippiche Rilascio nuove concessioni gioco a distanza
2008	Poker a torneo, Scommesse live	Scommesse sportive a totalizzatore a distanza
2009	Skill games	Giochi numerici a totalizzatore nazionale Bingo a distanza
2010	VLT, Nuove formule Lotto	Rete specializzata VLT
2011	Poker cash, Casino games a distanza, Bingo	Rilascio nuove concessioni gioco a distanza Rilascio nuove concessioni gestione telematica AWP e VLT
2012	Slot	Ampliamento concessioni scommesse sportive ed ippiche
2013	Scommesse su eventi virtuali	Giochi numerici a quota fissa
2014	Betting exchange	
2015		Sanatoria punti scommesse senza concessione
2016		Sanatoria punti scommesse senza concessione
2017		Riduzione 35% AWP
2018		Divieto di pubblicità e introduzione tessera sanitaria

■ Nel retail

■ A distanza

■ Sia nel retail che a distanza

Le condizioni di ingaggio per gli operatori privati ad operare nel mercato regolamentato sono costituite:

- dalla disponibilità di un insieme di prodotti regolamentati ampio, proporzionato alla domanda effettiva esistente ed in grado di adeguarsi alle evoluzioni tecnologiche del consumo che possono essere offerti sul territorio italiano;
- da condizioni di profittabilità adeguate agli investimenti di ingresso e di gestione delle attività concessorie o soggette ad autorizzazione (condizioni influenzate, in primo luogo, dal livello di prelievo erariale diretto sui prodotti venduti e dai costi concessori).

La regolamentazione del mercato dei prodotti di gioco con vincite in denaro ha consentito di posizionare nell'economia nazionale due ulteriori, essenziali contributi alimentati dalla ripartizione della spesa dei giocatori:

- il consolidamento di un comparto industriale serio ed affidabile (con creazione di nuovi posti di lavoro e servizi di gestione e controllo tecnologico ad elevato contenuto di innovazione);

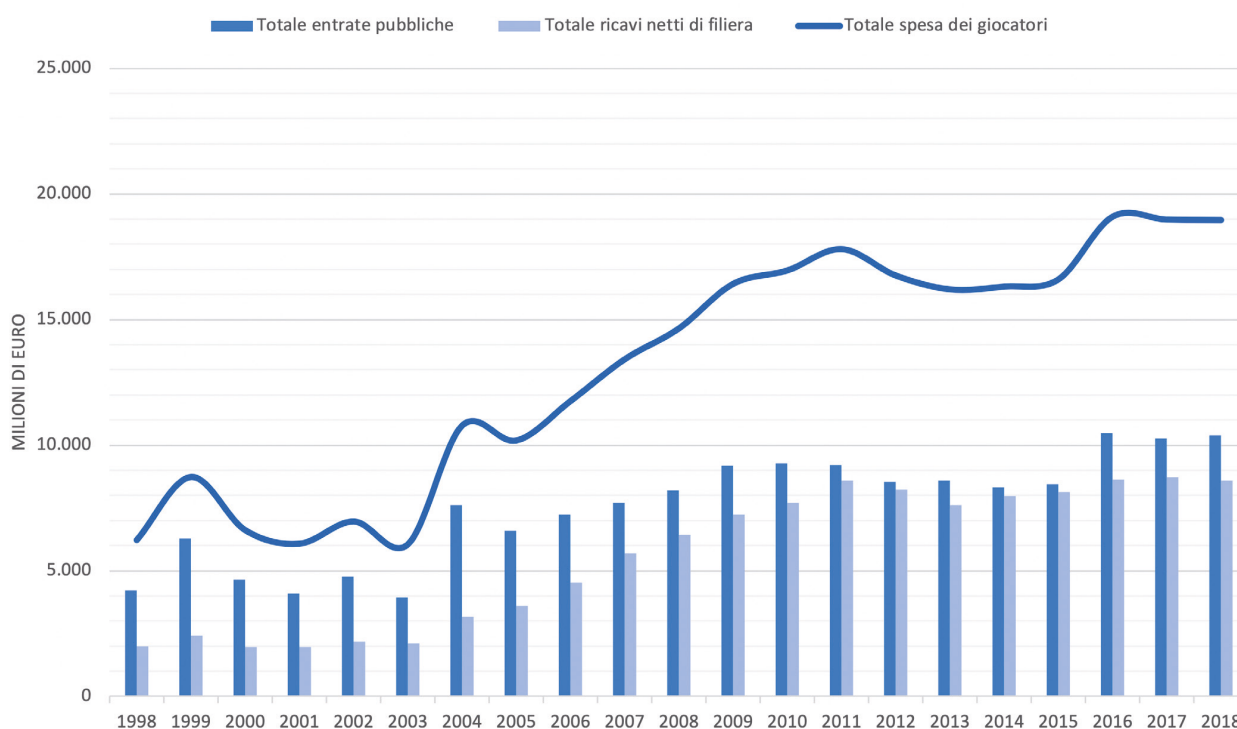
- un consistente apporto ai conti pubblici (Bilancio dello Stato e risorse pubbliche disponibili da canoni concessori). Si noti che dette risorse attualmente sono destinate in misura molto parziale anche alle autonomie locali.

La Figura 2 mostra – nell'orizzonte ventennale 1998-2018 – l'andamento della spesa dei giocatori per ciascun anno, nella sua ripartizione tra entrate pubbliche e ricavi netti della filiera dei giochi pubblici (comprendente i concessionari dei giochi e le reti distributive).

In oltre 20 anni i giochi pubblici hanno ripartito oltre 275 miliardi di spesa dei giocatori in circa 158 miliardi di entrate pubbliche e 117 miliardi di ricavi netti per la filiera, con una media annua rispettivamente di circa 13,7, 7,9 e 5,8 miliardi. Spesa generata da una costante emersione del gioco illegale.

Complessivamente, la spesa destinata ad entrate pubbliche è stata oltre il 57% e – seppur riducendosi progressivamente tra il 2000 ed il 2011 per poi tornare ad incrementarsi – non è mai scesa al di sotto del 50% della spesa dei giocatori.

Figura 2 - Ripartizione della spesa dei giocatori in entrate pubbliche e ricavi netti di filiera, 1998-2018



Il ruolo chiave del concessionario

Il quadro normativo italiano vigente in materia di giochi pubblici individua nel concessionario la figura centrale del modello di funzionamento del sistema del gioco pubblico, assegnandogli specifiche responsabilità direttamente derivate dai diversi obiettivi dello Stato.

I principali obiettivi dello Stato sono riassumibili nel:

- garantire condizioni di legalità nello svolgimento dell'attività di raccolta e gestione dei flussi finanziari;
- assicurare ai giocatori la necessaria tutela ed assistenza;
- minimizzare le esternalità negative associate al gioco (di ordine pubblico, quali le infiltrazioni criminali, e sociale, come le dipendenze da gioco ed il gioco minorile);
- favorire la completa emersione del gioco ancora gestito in forma illecita;
- ottimizzare il gettito fiscale conseguito.

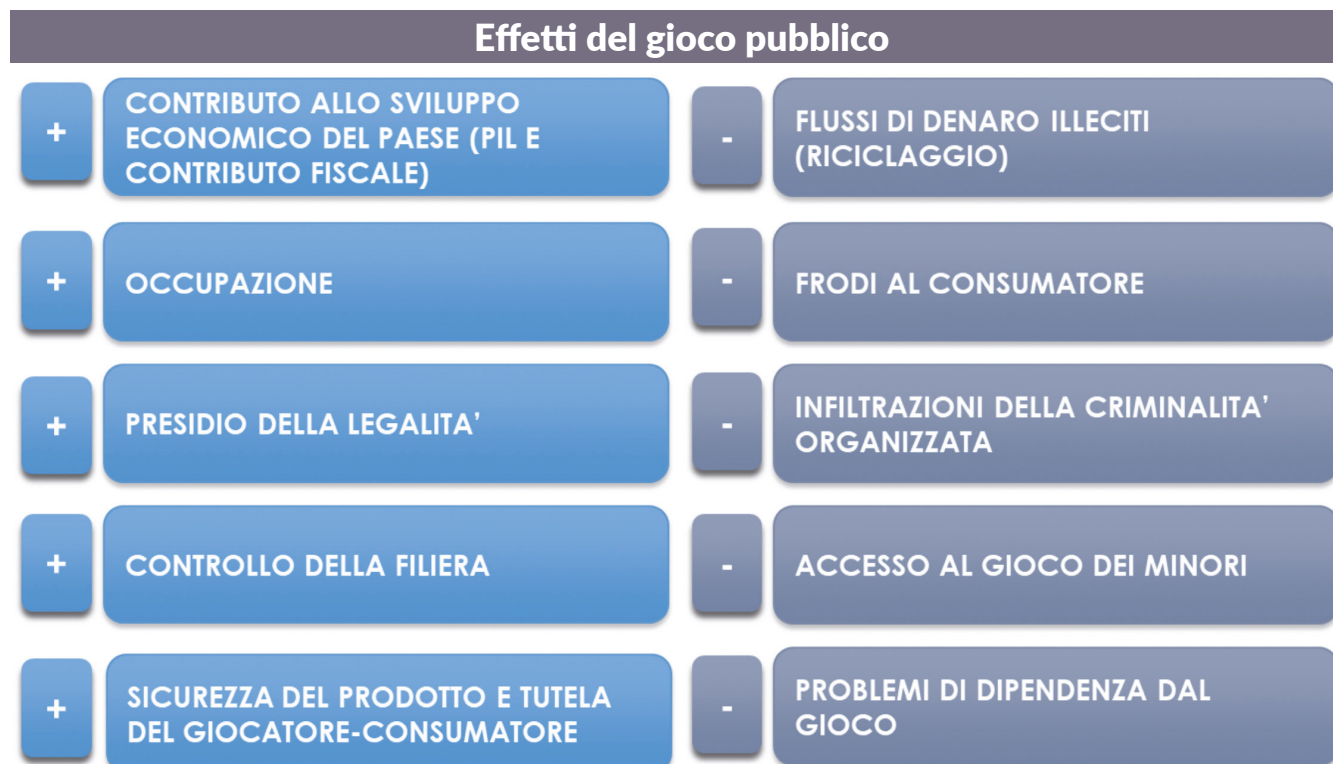
In definitiva il concessionario ha la funzione di implementare sul territorio, anche attraverso le relative migliaia di realtà coinvolte, le politiche sanitarie, economiche, fiscali, di ordine pubblico inerenti al gioco pubblico individuate da Governo, Parlamento, Regioni ed Enti Locali.

Lo svolgimento delle funzioni assegnate al concessionario è

dettagliatamente previsto dalle Convenzioni di concessione e dagli atti correlati.

Il concessionario è pertanto tenuto a complesse attività di compliance; oltre agli obblighi specifici previsti per i singoli prodotti ed oggetti di affidamento, la gestione del gioco pubblico da parte dei concessionari riguarda sempre l'integrale ed assoluto rispetto della normativa in materia di documentazione antimafia, impostazione ed attuazione delle misure di tutela del giocatore-consumatore, tutela della privacy, procedure antiriciclaggio e di controllo dei flussi finanziari.

Il sistema concessorio, in definitiva, è strumento di esercizio della riserva di legge dello Stato finalizzata al controllo dell'offerta ed al perseguimento degli obiettivi di interessi pubblici richiamati e garantisce: (a) il rispetto della legalità e delle regole del gioco pubblico; (b) il contrasto alla criminalità organizzata con presidio del territorio e del comparto; (c) la tutela dei consumatori, con offerta di prodotti controllati, regolati e misurati; (d) l'attuazione di interventi diretti ed immediati per la prevenzione del disturbo di gioco d'azzardo; (e) lo sviluppo economico sia in termini di impresa (la filiera distributiva è da anni strutturata in circa 100.000 aziende) sia in termini di occupazione, per le molte decine di migliaia di posti di lavoro come indicato nelle tabelle allegate; (f) l'emersione di gettito erariale altrimenti sommerso; (g) di finanziare importanti misure di politica economica.



Nel periodo 1998-2018 il tasso di crescita annuale composto della spesa per giochi regolamentati è stato del 6%, a fronte del 3,2% della spesa nazionale delle famiglie residenti per servizi e del 2,6% della spesa per consumi ricreativi (tecnologie, giochi ed hobbies, servizi ricreativi e vacanze): il differenziale di maggiore crescita del mercato regolato è stato alimentato dal recupero nell'economia osservata e misurabile di spesa già esistente, ma precedentemente gestita nel "sommerso".

Per tale fenomeno, si notano particolari picchi di crescita della spesa nel 2004 (regolamentazione degli apparecchi da intrattenimento), nel 2006-2009 (prima estensione del mercato regolato delle scommesse e del gioco online) e di nuovo nel 2015-2016 ("sanatoria" di punti scommesse irregolari ed ingresso nel mercato regolato di grandi operatori internazionali del gioco online precedentemente privi di concessione).

L'estensione del perimetro del mercato regolamentato dei giochi con vincite in denaro funge da forma di controllo, presidio e messa in sicurezza del territorio a fine di bonificarlo dalla presenza dell'offerta illegale. Il percorso avviato dalla fine degli anni Novanta ha certamente prodotto una riduzione della pervasiva offerta di giochi con vincite in denaro illegali privi di regole pubbliche a favore di un progressivo allargamento del perimetro economico del gioco regolamentato e controllabile nelle dimensioni di offerta.

PRODOTTI DI GIOCO PUBBLICI E TENDENZE DI MERCATO

Al 2019 i giochi pubblici offerti nel mercato regolamentato italiano sono l'insieme di prodotti disponibili, nell'attuale quadro, dal 2014.

L'offerta legale (cfr. Figura 3) è costituita:

- dai prodotti lotteries:

- il Lotto, commercializzato da ricevitorie concessionarie e gestito telematicamente;
- i Giochi Numerici a Totalizzatore Nazionale (GNTN);
- le lotterie nazionali ed istantanee, prodotte e distribuite in punti vendita;

- dai prodotti di scommesse sportive, ippiche e su

eventi virtuali,

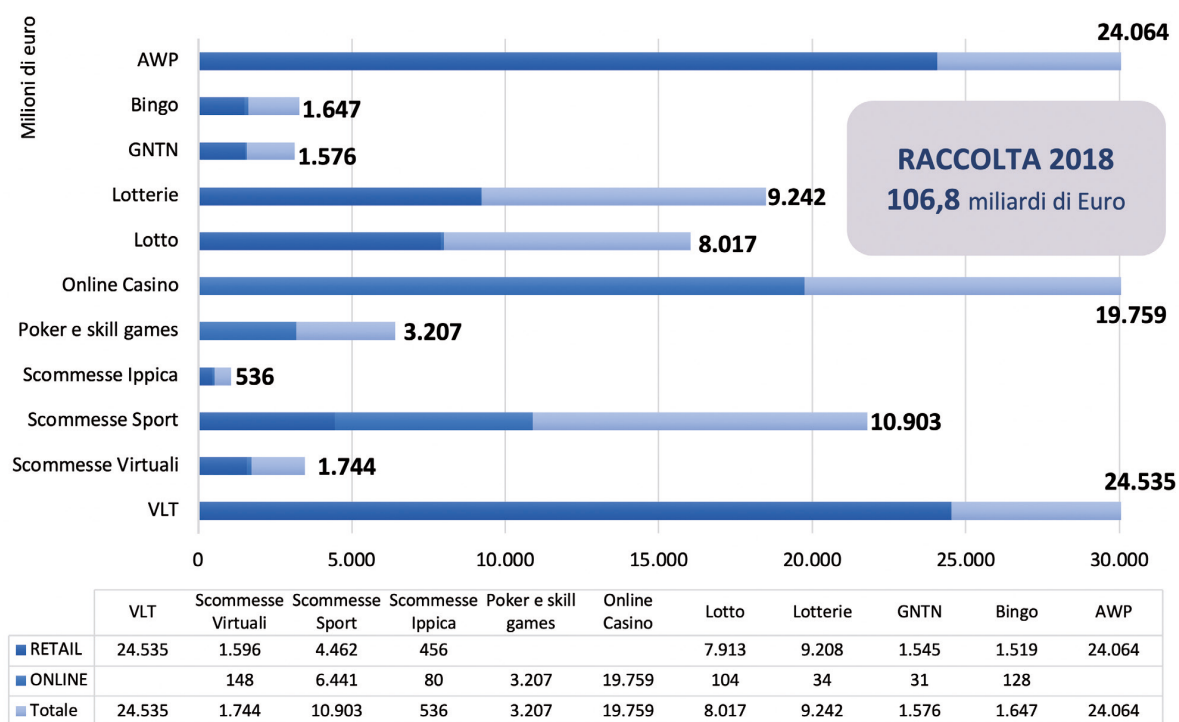
- dal gioco del bingo in sala,

- dalle AWP e VLT (apparecchi da intrattenimento) gestite tramite reti telematiche,

- e dai giochi commercializzati solo sul canale online (poker e skill games; casino games).

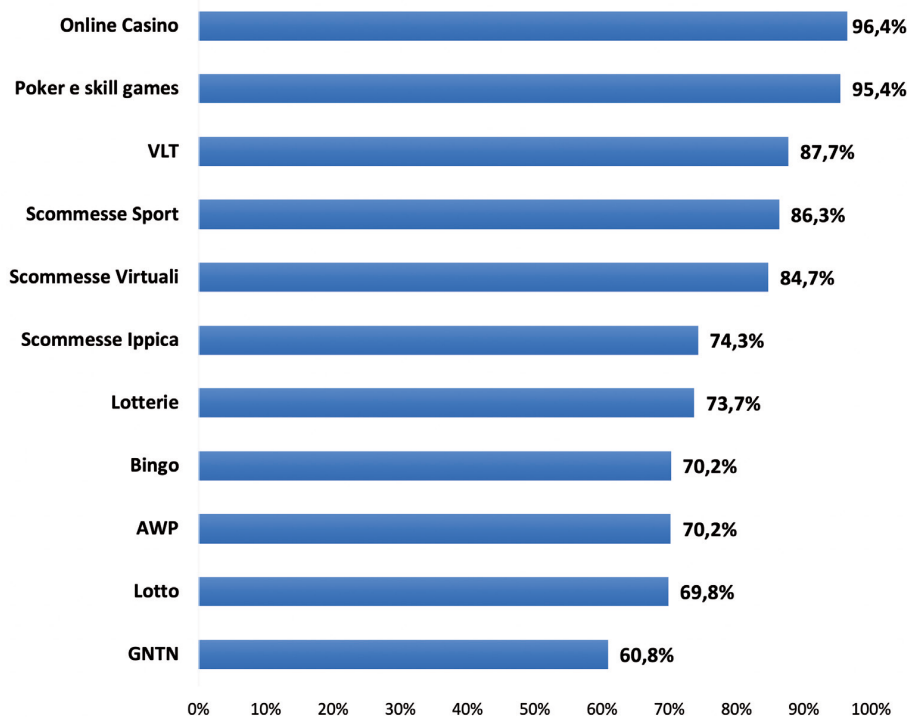
Tutti i prodotti, ad eccezione dei GNTN, Lotto e Lotterie, sono offerti in concorrenza tra più concessionari.

Figura 3 - Raccolta giochi pubblici 2018 per gioco e per canale di vendita



Nella Figura 4 si riporta la percentuale di restituzione in vincite complessiva in Italia nel 2018 per i prodotti di gioco regolamentati (sia nella rete di vendita che online): il c.d. payout. Questa grandezza è la percentuale di ritorno mediamente ottenuto dai giocatori sul totale del movimento di gioco generato.

Figura 4 - Payout % sui prodotti di gioco nel 2018

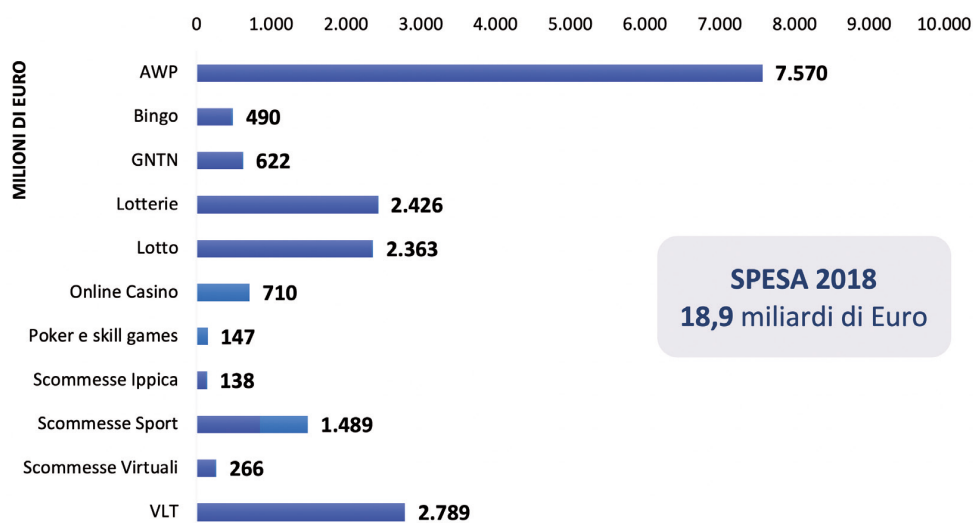


Più elevato è il payout, a parità di somme spese, più è possibile ottenere vincite.

prodotti (spesso differenziate tra punti vendita e canale online) hanno determinato una ripartizione della spesa dei giocatori tra prodotti e canali distributivi con le caratteristiche riportate nella Figura 5.

Le somme giocate e le percentuali di vincita dei differenti

Figura 5 - Spesa giochi pubblici 2018 per gioco e per canale di vendita



SPESA 2018
18,9 miliardi di Euro

	VLT	Scommesse Virtuali	Scommesse Sport	Scommesse Ippica	Poker e skill games	Online Casino	Lotto	Lotterie	GNTN	Bingo	AWP
■ Punti vendita	2.789	246	848	122	0	0	2.337	2.420	605	459	7.570
■ A distanza	0	20	641	16	147	710	26	6	17	31	0
Totale	2.789	266	1.489	138	147	710	2.363	2.426	622	490	7.570

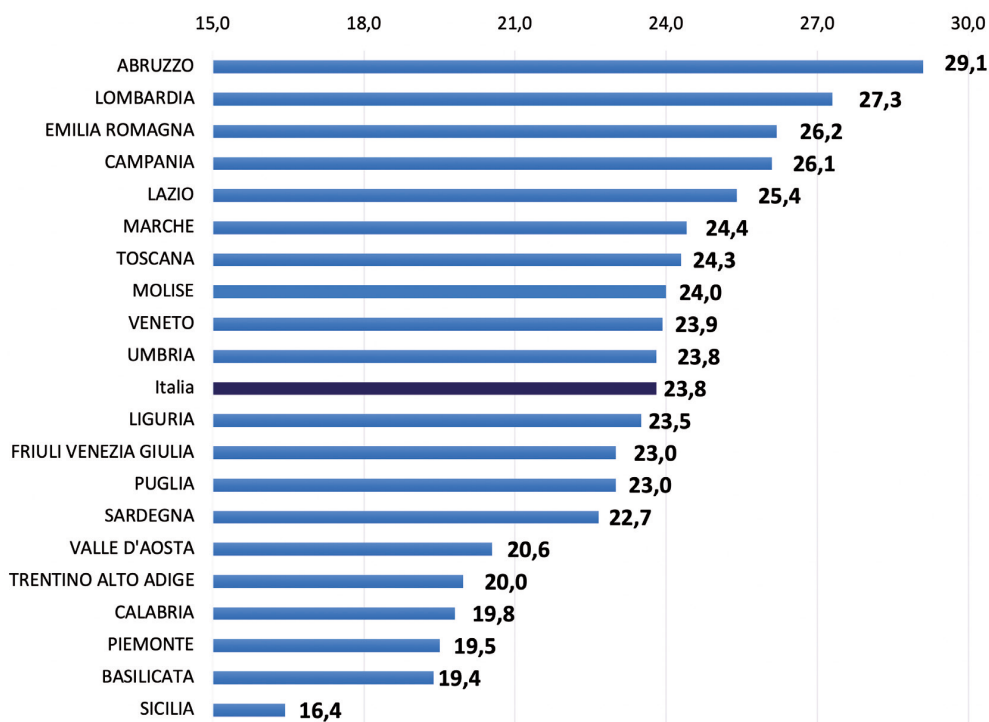
La spesa in giochi pubblici nel 2018 è stata del 91.5% nel retail (17,3 miliardi di euro) e del 8.5% online (1,6 miliardi di euro) per un totale di 18,9 miliardi di euro.

La spesa si è distribuita su oltre 18,9 milioni di giocatori su circa 60 milioni di residenti in Italia, dei quali oltre 50 milioni sono maggiorenni (+18). L'intensità di gioco nelle varie Regioni italiane non è

omogenea, sia per differenti abitudini di gioco che per diverse strutturazioni storiche delle reti distributive.

Una classificazione delle regioni per spesa media mensile pro capite (su dati 2017, calcolando tutti i residenti per Regione e la sola spesa localizzata nei punti vendita delle singole Regioni) è riportata nella Figura seguente.

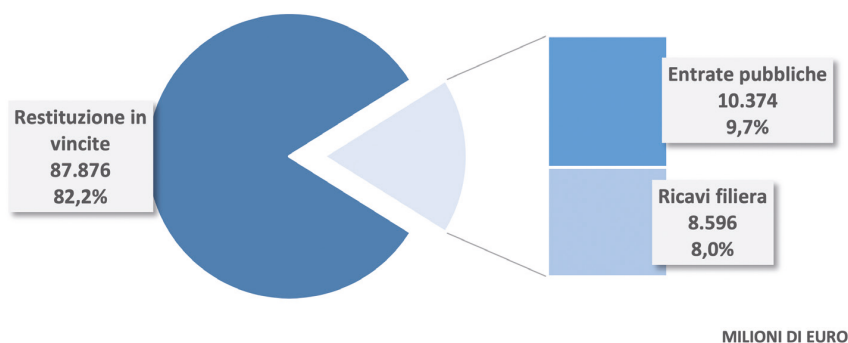
Figura 6 - Differenze di spesa media mensile pro capite per Regione nei punti vendita: dati 2018



Il totale della raccolta di gioco, ripartito tra vincite attribuite, entrate pubbliche (gettito diretto dalle imposte e dai prelievi sui giochi e valore dei canoni di concessione

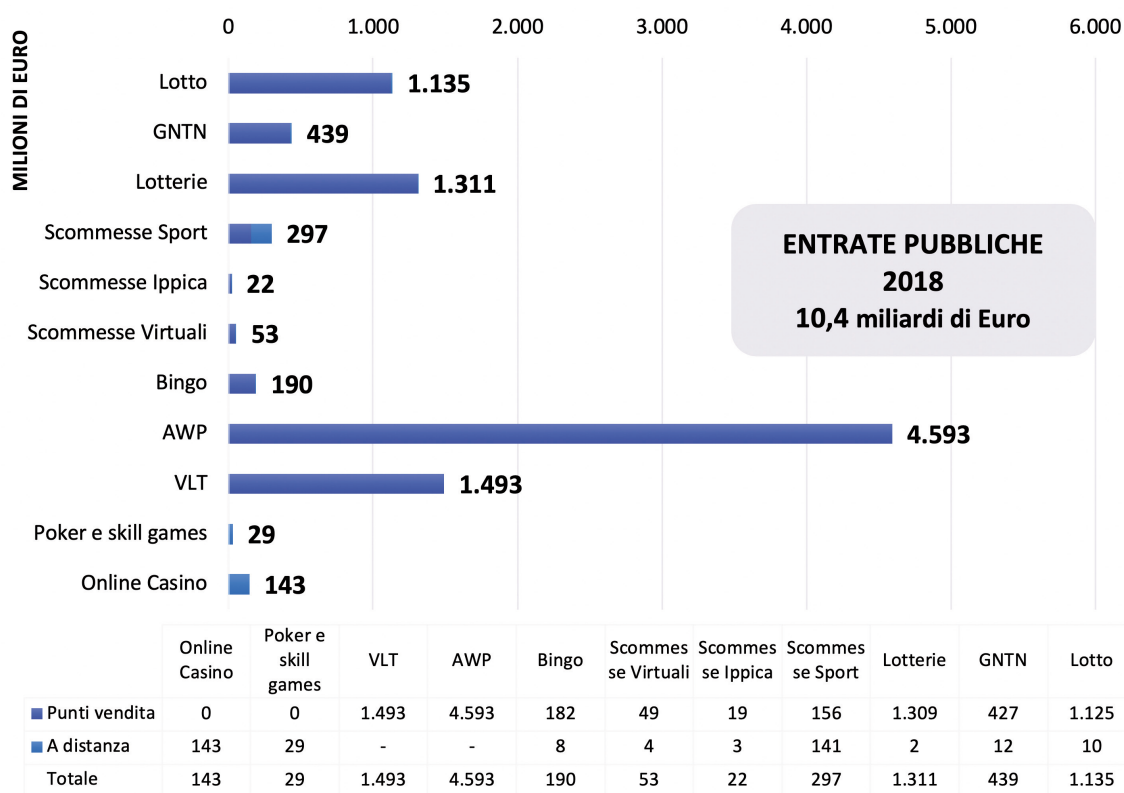
dovuti dai concessionari; per il Lotto, residuo erariale) e ricavi netti di filiera è rappresentato nella Figura 7.

Figura 7 - Ripartizione raccolta 2018



Il contributo alle entrate pubbliche dei differenti prodotti è nella Figura 8.

Figura 8 - Contribuzione dei prodotti alla generazione di entrate pubbliche nel 2017



La struttura dei prelievi e delle imposte di gioco, dei canoni di concessione o – nel caso del gioco del Lotto e dei suoi prodotti accessori, il c.d. utile erariale – è sensibilmente differente tra prodotti di gioco ed in alcuni casi anche tra canali distributivi dello stesso prodotto (p.e. per le scommesse sportive e per quelle ippiche, per equilibrare i maggiori costi organizzativi del retail).

Nella Figura 9 è rappresentata la percentuale di entrate pubbliche complessive del 2018 sul totale dei margini lordi (raccolta meno vincite pagate ai giocatori) per ciascuno dei prodotti di gioco.

Con gli ulteriori aumenti di tassazione imposti successivamente al 2018, senza considerare quelli della manovra in corso (sessione di Bilancio 2020), i

livelli di tassazione di AWP e VLT raggiungono nel 2020 percentuali rispettivamente 70,5% e del 55%.

Nel quinquennio, dal 2014 al 2018 (Figura 10), il mercato dei giochi regolamentati è cresciuto in termini di spesa di oltre il 4% (tasso annuo di crescita composto - CAGR).

A questa crescita hanno contribuito con apporti differenti: (i) il canale dei punti vendita (crescita composta nel periodo, sempre in termini di spesa, di circa il 2% annuo, ma sostanzialmente stabile tra il 2017 ed il 2018; Figura 11); e (ii) quello online (canale il quale ha avuta una crescita continua nel periodo – CAGR del 17,4% - arrivando più che a raddoppiarsi e con un incremento del 2018 rispetto al 2017 di oltre il 18%; Figura 12).

Figura 9 – Percentuale di entrate pubbliche complessive sul totale dei margini lordi

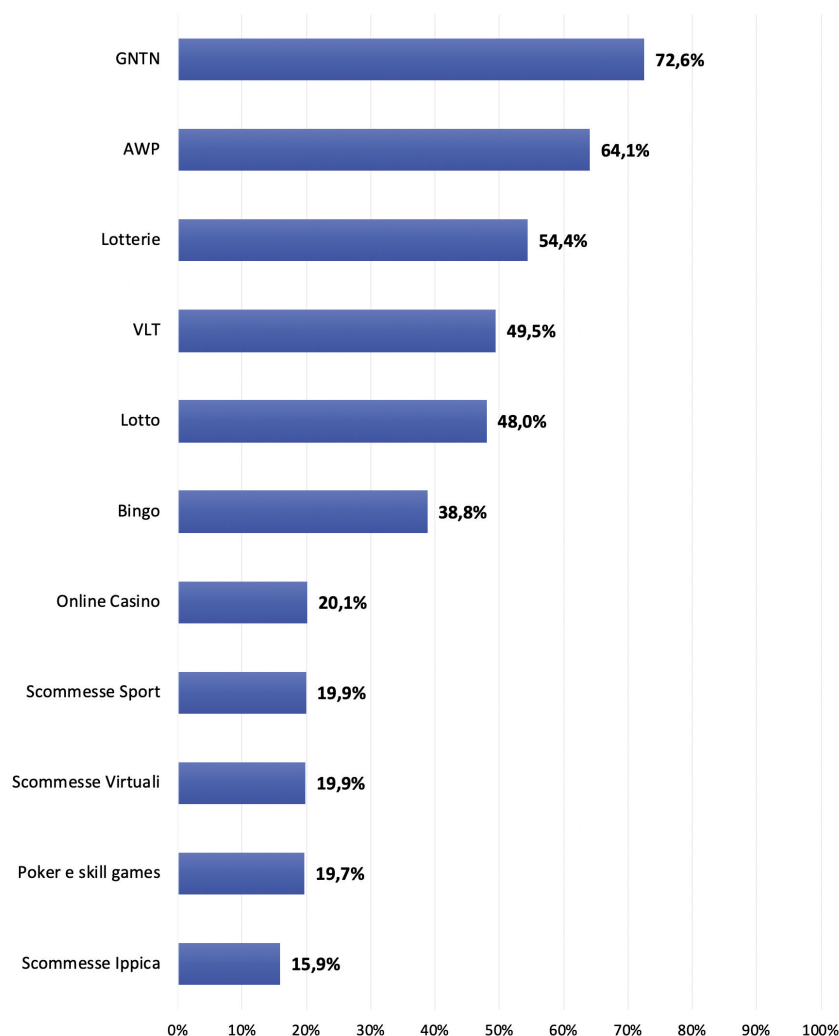


Figura 10 – Evoluzione della raccolta, delle vincite e della spesa dei giocatori 2014-2018, con ripartizione della spesa in entrate pubbliche e ricavi netti di filiera – Intero mercato regolato

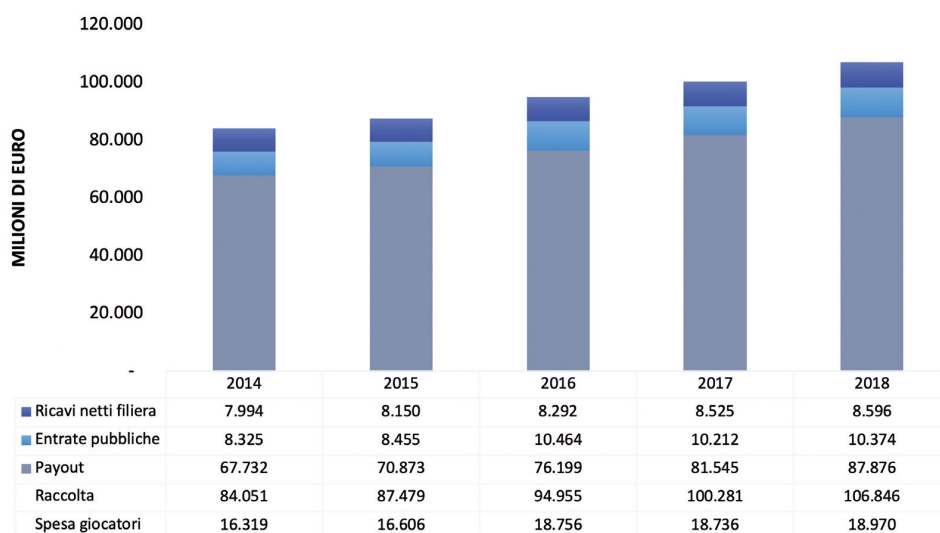


Figura 11 - Evoluzione della raccolta, delle vincite e della spesa dei giocatori 2014-2018, con ripartizione della spesa in entrate pubbliche e ricavi netti di filiera – Punti Vendita

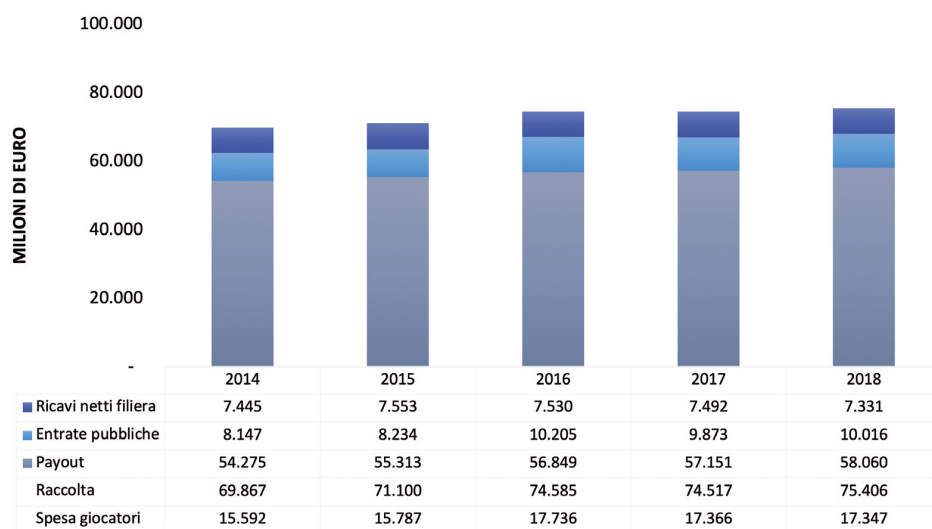
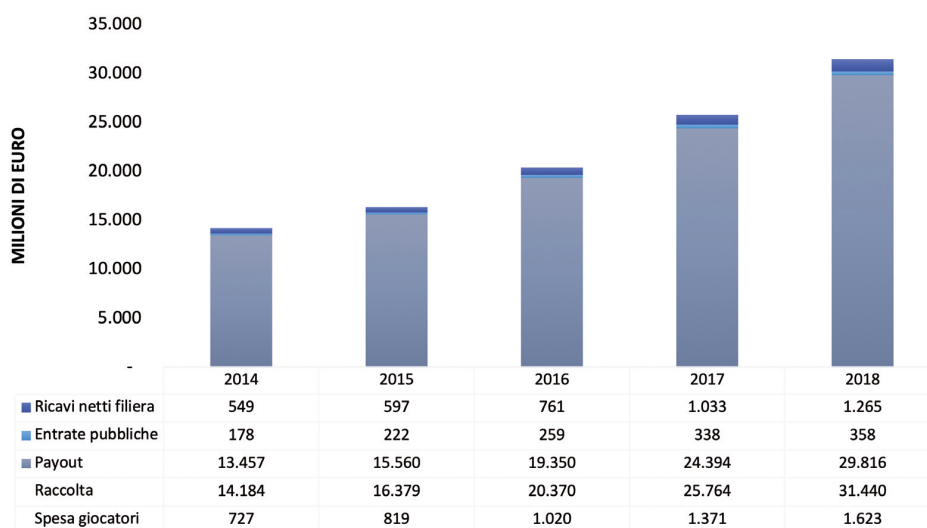


Figura 12 - Evoluzione della raccolta, delle vincite e della spesa dei giocatori 2014-2018, con ripartizione della spesa in entrate pubbliche e ricavi netti di filiera – Gioco online



Nel 2018 la raccolta di gioco si è attestata a oltre 106 miliardi di euro in prodotti di gioco regolamentati, dei quali oltre l'82% è stato restituito in vincite, determinando una spesa complessiva dei giocatori di 18,9 miliardi.

Le entrate pubbliche hanno registrato il valore di 10,3 miliardi pari al 54,7% della spesa complessiva dei giocatori. Il contributo alle entrate erariali della rete fisica di giochi pubblici è del 96,5% (10 miliardi sui circa 10,3 totali), mentre l'apporto delle imposte uniche e dei canoni di concessione dei prodotti online è del 3,5%.

Le risorse residue (8,6 miliardi di euro) hanno costituito la remunerazione dei concessionari e delle filiere distributive per tutti i diversi prodotti di gioco regolamentato.

EVOLUZIONE DEL GIOCO PUBBLICO E QUESTIONE TERRITORIALE

Le reti distributive dei giochi pubblici al 2018 sono frutto di una sedimentazione pluriennale dei punti di offerta del gioco che ha raggiunto la dimensione massima nel 2010. Le dimensioni 2018 della rete distributiva dei giochi pubblici risentono delle dinamiche regolatorie degli ultimi anni che hanno operato in riduzione rispetto alla dimensione del 2010.

La raccolta dei giochi pubblici nel 2018 è stata effettuata del 70,6% nel retail (75,4 miliardi di euro) e del 29,4% online (31,4 miliardi di euro) per un totale di 106,8 miliardi di euro.

Riguardo alle differenze tra retail e on line, si tenga conto che gli ampliamenti dell'organizzazione distributiva del gioco pubblico sono ben definibili storicamente:

- la nuova rete di scommesse sportive, ampliata in più riprese dal 2000 al 2012 (e, con sanatorie fiscali di punti non autorizzati) fino al 2016. Dal 2006 questa rete ha operato anche con "corner" nelle ricevitorie od in altri esercizi commerciali;
- le sale bingo, avviate dal 2001 (ma poi progressivamente ridottesi di circa il 40% per diseconomicità delle concessioni);
- la rete AWP avviata nel 2004 e progressivamente cresciuta fino al 2010 per l'attrazione delle preesistenti reti illegali; con l'introduzione delle VLT (2010-2013) e, successivamente con i provvedimenti restrittivi a livello regionale e la diminuzione del numero di autorizzazioni, la rete ha ridotto al 2018 di circa il 43% la dimensione massima di quasi 110.000 punti vendita raggiunta al 2011;
- la rete VLT che, dal 2010, ha determinato l'affiancarsi alle sale bingo ed alle sale scommesse di nuove "sale dedicate" agli ADI. Questa rete ha attualmente una dimensione di circa 5.000 punti vendita.

Ad eccezione delle sale bingo – unico prodotto di gioco che, sostanzialmente, prima della sua introduzione, esisteva solo in forma di tombola in eventi locali di alcune regioni – tutte le altre reti di gioco (particolarmente per le scommesse e le AWP) si sono sviluppate inglobando precedenti attività già praticate illegalmente dai punti vendita. Nel caso della rete VLT, in molte realtà locali sale giochi già attive con AWP hanno evoluto la propria offerta con il nuovo prodotto con caratteristiche progettate per i punti specializzati.

L'evoluzione nel tempo dell'offerta, delle scelte

imprenditoriali dei concessionari (titolari dei diritti legali di gestione della raccolta secondo i termini delle singole concessioni) e degli esercenti hanno determinato una consistenza delle reti di offerta delle dimensioni di quelle rappresentate nella Figura 13.

Le reti presentano elevate sovrapposizioni: nello stesso punto vendita sono attive reti di raccolta di più prodotti; le coincidenze tra insiemi nella grafica della Figura 13 sintetizzano il livello di sovrapposizione tra prodotti presso gli stessi punti vendita.

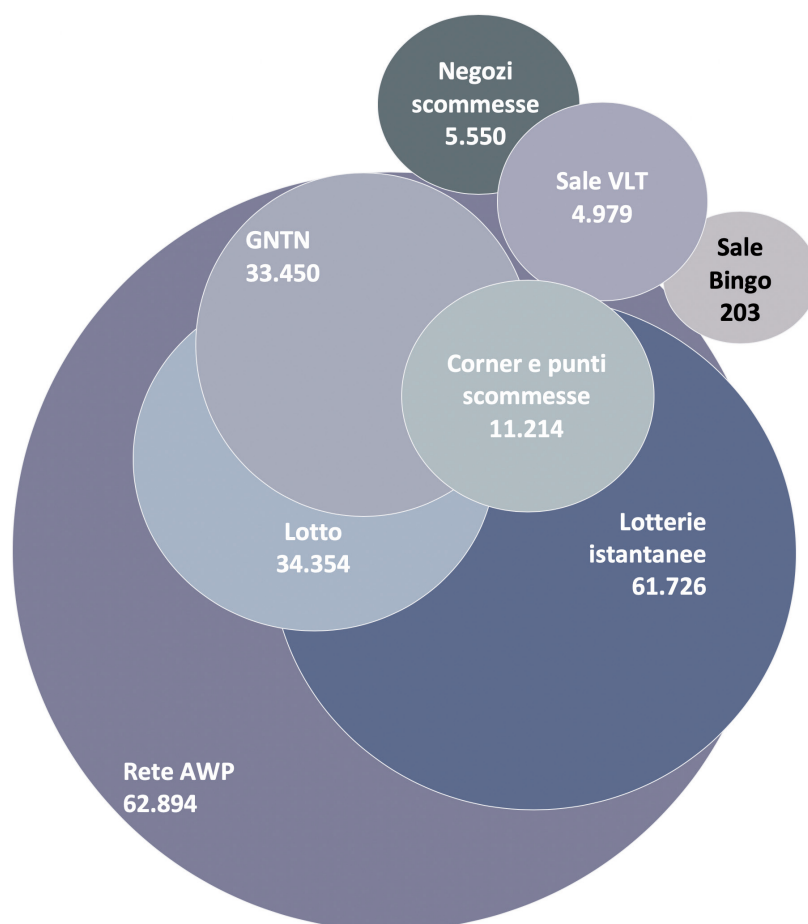
Questa sovrapposizione è significativa tra i prodotti lotteries (le tabaccherie-ricevitorie commercializzano assieme, tipicamente, Lotto, Giochi Numerici a Totalizzatore Nazionale, Lotterie istantanee AWP e scommesse); diversamente, larga parte della rete AWP (tipicamente, bar) commercializza solo il gioco con queste macchine, talvolta affiancandoci i Gratta e Vinci.

Nella rete specializzata, pressoché tutte le sale scommesse o bingo propongono anche il gioco con apparecchi (sia VLT che AWP), che costituiscono l'offerta centrale delle "sale dedicate" (nelle quali operano oltre due terzi delle VLT).

Le dimensioni 2018 della rete distributiva dei giochi pubblici risentono di dinamiche degli ultimi anni che hanno operato in riduzione rispetto alla massima espansione raggiunta nel 2010:

- la rete delle AWP ha avviato un percorso di concentrazione dell'offerta nei punti specializzati fin dalla introduzione delle VLT. A tale processo ha contribuito significativamente, tra la fine del 2016 e per tutto il 2018, anche la riduzione del numero di AWP, passate da circa 407.000 a oltre 265.000;
- la rete scommesse si è evoluta mantenendo un numero sostanzialmente stabile di punti specializzati con concessione (c.d. negozi, superiore a 3.000), evolvendosi con l'aggiunta alla rete legale di nuovi punti, assimilati a quelli in concessione (c.d. sanati; quasi 2.500) e mantenendo circa 10.000 punti non specializzati (corner).

Figura 13 - Reti distributive (punti vendita) per categoria di prodotti di gioco a fine 2018



Gli enti locali (con disposizioni regionali e, a livello applicativo, comunali) hanno avviato in sovrapposizione rispetto alla disciplina statale proprie misure con finalità indicate come “preventive delle patologie da gioco” o “riduttive dell’offerta”.

Le limitazioni all’offerta definite a livello locale (emanate tuttavia fuori dall’ambito di una cornice regolatoria nazionale mai completata, richiesta fin dal DL 158 del 2012) definiscono:

- distanze minime da categorie di luoghi sensibili fino ad un massimo di 500 metri;
- fasce orarie di gioco differenziate: le disposizioni già vigenti prevedono tutte almeno 6 ore di chiusura, seppure applicate su fasce orarie piuttosto differenziate tra località e località;

Tali limitazioni concretizzano divieti che operano su diverse categorie di giochi (AWP, VLT, Scommesse, ma

anche gioco del Bingo o Lotterie).

Ad oggi sono 19 le Regioni (o Province autonome) su 21 che insieme ad una molteplicità di comuni (tra cui Milano, Napoli, Bologna e Roma) hanno limitato l’offerta di gioco nei territori amministrati richiamando la necessità di intervenire in materia di salute per arginare fenomeni connessi alla dipendenza dal gioco sorti, secondo i decisori politici locali, per effetto di una politica espansiva – e non di regolamentazione - del mercato dei giochi.

La Figura 14 riassume, a livello regionale, la situazione delle disposizioni regionali al momento della stesura di questo Rapporto, indicando separatamente in particolare le limitazioni distanziometriche previste per l’offerta di apparecchi da intrattenimento e per le scommesse. Le modalità di applicazione delle misure sono varie e molto differenziate: in ogni caso sono applicabili a nuovi esercizi e, comunque, sono generalmente valide nel tempo per gli esercizi già operanti, in termini predefiniti dall’entrata in vigore delle singole disposizioni restrittive

ed in funzione delle scadenze delle licenze di polizia degli esercizi stessi.

Le limitazioni orarie concepite per contrastare il disturbo da gioco d'azzardo, di fatto, in quanto ad oggi eccessive, sono idonee a determinare conseguenze sul piano dell'espansione dell'illegalità posto che producono impatti importanti sulla dimensione reddituale delle attività di gioco regolamentato con effetti, evidentemente, anche sulla redditività delle attività affidate in concessione (rispetto ai programmi definiti al momento della partecipazione alle procedure di selezione).

I vincoli di distanze definiti dalle autorità locali, al momento della loro piena attuazione anche per gli esercizi già operativi da tempo, porteranno in larga parte dei casi ad effetti sostanzialmente espulsivi del gioco regolamentato, con conseguenze critiche tanto economiche quanto sociali, rendendo palesemente più complesse le azioni di prevenzione e contrasto dell'offerta illegale in vaste aree del territorio.

L'adozione del c.d. distanziometro dai cosiddetti luoghi sensibili (sia esso sostanzialmente di fatto espulsivo o no) quale principale strumento di dissuasione alla pratica del gioco compulsivo conduce, sulla base di studi scientifici ed evidenze empiriche, a valutazioni di inefficacia complessiva della misura, laddove non sia ritenuto addirittura contro lo scopo.

Numerosi studi pubblicati evidenziano che gli esiti derivanti dalla sua applicazione mostrano risultati contraddittori rispetto agli obiettivi desiderati (la riduzione delle dipendenze da gioco) con il rischio concreto di ottenere l'effetto opposto: la marginalizzazione e la concentrazione dei giocatori problematici e l'aumento delle dipendenze.

Tali effetti sono riconducibili essenzialmente all'errore tecnico originario delle disposizioni in ordine:

- all'ampiezza della misura metrica utilizzata nella applicazione del distanziometro;
- all'ampiezza - frequentemente, anche indeterminata sostanziale - delle tipologie di luoghi classificati come "sensibili" in prossimità dei quali deve essere interdetta l'offerta di gioco pubblico.

Il combinato disposto dei 2 elementi (ampiezza della misura metrica e ampiezza delle tipologie di luoghi sensibili) nella formulazione e nella successiva applicazione delle interdizioni altrimenti imposte dalle disposizioni locali risulta inefficace all'azione di contenimento e prevenzione del rischio di disturbo da

gioco d'azzardo e genera effetti di espulsione o ampia marginalizzazione del gioco pubblico, con conseguenti rischi di recrudescenza del gioco illegale nonché di perdita di gettito erariale.

Le risultanze dell'applicazione dei numerosi provvedimenti restrittivi a livello centrale (riduzione di oltre il 34% della numerosità del parco apparecchi AWP) e a livello locale (distanze da luoghi sensibili per le attività e limitazione di orari di offerta al pubblico) generano e sono idonee a ulteriormente generare una concentrazione della domanda di gioco (e della spesa) nei luoghi ove è progressivamente e obbligatoriamente canalizzata l'offerta regolamentata oltre ad una migrazione della spesa verso altri prodotti di gioco simili (del medesimo comparto o sostitutivi, quali le lotteries). L'effetto è riassumibile nella concentrazione del gioco nei luoghi e nelle ore in cui è consentita l'offerta di gioco. L'utilizzo del distanziometro espulsivo, inoltre, con il conseguente spostamento degli esercizi di offerta del gioco in aree periferiche accompagnato da una loro riduzione numerica genera ed è idoneo ad ulteriormente generare, inoltre, una contrazione rilevante del gioco pubblico a tutto vantaggio del gioco illegale.

Per ciò che concerne i giocatori a rischio, lo spostamento dei luoghi di gioco comporta sostanzialmente lo spostamento di questi giocatori presso le nuove dislocazioni di offerta del gioco (tali consumatori, per i meccanismi sottesi alle dipendenze, sono infatti disposti a spostarsi al fine di soddisfare il proprio bisogno di gioco).

Per ciò che concerne i giocatori sociali (razionali e dunque sostanzialmente indifferenti) la marginalizzazione determinata dall'effetto sostanzialmente espulsivo comunque genera ed è idonea ad ulteriormente generare una intensificazione di offerta per coloro che abitano le zone periferiche, in media a densità abitative più elevate.

L'effetto finale è quello di una marginalizzazione estrema (fino alla completa espulsione dai territori, in prospettiva) dell'offerta di gioco legale ed alla conseguente ghettizzazione del giocatore problematico o patologico in contesti non controllati a causa della minore diffusione e numerosità degli esercizi legali. Il tutto con la progressiva ulteriore penalizzazione delle aree

Figura 14 - Disposizioni limitative regionali all'offerta di gioco (vigenza e distanziometri)



I numerosi provvedimenti limitativi avviati, in modo non omogeneo dagli enti locali scontano:

- l'errore tecnico originario relativo all'ampiezza della misura metrica ed all'ampiezza dello spettro di luoghi sensibili;
- l'assenza di analisi puntuali delle situazioni epidemiologiche e delle esigenze di prevenzione efficace.

Tali provvedimenti risultano inefficaci al perseguimento dell'obiettivo di tutela e prevenzione dei consumatori dai rischi di disturbo da gioco d'azzardo non essendo dimostrati gli effetti concreti sia nella potenzialità sia nella effettività delle azioni di prevenzione.

Tali interventi potranno ancora sempre più estensivamente dalla fine del 2019 condizioni di pesante riduzione del perimetro dell'offerta di gioco legale con, conseguenze certe in termini di:

- spostamento del consumo di gioco tra prodotti legali;
- soprattutto, spostamento del consumo all'esterno del perimetro legale stesso.
- pesante riduzione delle tutele per i consumatori e delle opportunità di controllo dell'offerta.

LA SOSTENIBILITÀ SOCIALE

La strategia per lo sviluppo sostenibile

La sostenibilità è un principio fondamentale per la crescita durevole ed armonica di tutti i settori industriali e risponde all'obiettivo primario di riconciliare la crescita economica con il benessere sociale.

Le imprese non possono considerarsi entità a sé stante, in quanto necessitano di una domanda effettiva e di un rapporto equilibrato con gli altri soggetti sociali, così come la comunità necessita di aziende che operino con successo e che generino ricchezza per la collettività.

Il quadro normativo e regolatorio di riferimento del gioco con vincita in denaro ha garantito, sin dalle origini ed attraverso il suo ampio spettro di regole, uno sviluppo del settore coerente ed armonico con le strategie di sostenibilità ed in particolare con gli obiettivi di:

- responsabilità sociale (tutela dei minori, dei consumatori, prevenzione e contrasto con riguardo al gioco patologico);
- tutela dell'ordine pubblico;
- presidio della legalità e quindi contrasto alla diffusione del gioco irregolare ed illegale;
- inibizione dell'ingresso delle infiltrazioni della criminalità organizzata nel settore dei giochi.

Il gioco con vincita in denaro costituisce un fenomeno di intrattenimento ed utilizzo del tempo libero, coinvolgendo milioni di giocatori. La popolarità del gioco con vincita in denaro può essere ricondotta, infatti, ad una forma di divertimento socialmente accettabile se praticata con moderazione.

Tuttavia, per una minoranza di individui, il gioco con vincita in denaro può comportare dei rischi di dipendenza con specifiche conseguenze sul benessere socio-economico degli individui interessati. Il fatto che si parli di una minoranza non riduce l'attenzione riposta e la necessità di stabilizzare.

Il principio di sviluppo sostenibile è, quindi, per gli operatori che operano nel comparto regolamentato del gioco con vincita in denaro un fattore chiave in quanto in grado di conciliare le esigenze della domanda di gioco, del benessere della società e dei singoli e dell'equilibrio economico del settore.

La sostenibilità del gioco con vincita in denaro è un valore che può essere rappresentato concretamente come il contributo che il settore riesce a distribuire alla società in termini di

benefici economici e sociali.

Le dimensioni della sostenibilità del settore possono essere, infatti, rappresentate sinteticamente in due principali aree di beneficio:

- **sostenibilità economica** che si realizza attraverso la creazione di occupazione e ricchezza economica (reddito). Tale dimensione può essere identificata come la capacità del settore di assicurare una posizione economica duratura attraverso la generazione di reddito e lavoro per il sostentamento delle popolazioni;
- **sostenibilità sociale** che si realizza attraverso la creazione di benessere sociale mediante il concepimento di una risposta alla domanda di gioco attraverso l'erogazione di un'offerta ben regolamentata, volta a garantire il presidio del gioco lecito, la sicurezza dei giocatori, la promozione del gioco responsabile e il controllo dei flussi finanziari.

Affinché i benefici delle politiche per la sostenibilità sociale ed economica possano perdurare nel tempo è necessario garantire un'evoluzione armonica dei diversi fattori che influenzano la sostenibilità del settore sia economica (condizioni di mercato, politiche di regolazione e fiscali, contrasto al gioco illegale) che sociale (misure di prevenzione e contrasto del gioco patologico e del gioco minorile).

In tal senso, la sostenibilità del gioco con vincita in denaro deve essere un obiettivo condiviso e promosso, non solo dai concessionari, ma anche dalla politica e dalle Istituzioni Centrali e Locali attraverso:

- attività di indirizzo e governo del settore coerenti gli obiettivi di sostenibilità economica e sociale;
- la realizzazione di un processo di condivisione e di monitoraggio continuo dei risultati conseguiti.
- promozione e supporto di progetti di interesse sociale delle aziende concessionarie elaborati in un'ottica di sussidiarietà sociale e sostegno ad attività culturali.



Il dialogo con gli stakeholder

Il contributo sociale dell'industria del gioco con vincita in denaro è il risultato di un processo di condivisione e di dialogo continuo con i diversi stakeholder.

La creazione ed il mantenimento di valore nel lungo periodo è strettamente legata tanto alla solida gestione economico-finanziaria delle aziende di gioco, quanto al modo in cui esse interagiscono con le comunità, assicurando un approccio aperto e basato sull'ascolto e sulla condivisione.

L'attenzione del comparto del gioco pubblico verso le esigenze dei diversi portatori d'interesse ha consentito, negli anni, di ampliare l'orizzonte delle strategie e delle politiche verso i temi della responsabilità e della sicurezza sociale e di

favorire lo sviluppo di sinergie con il tessuto istituzionale ed economico del territorio.

Il dialogo continuo in particolare con gli interlocutori istituzionali e locali rappresenta quindi (soprattutto in considerazione dei numerosi interventi normativi a livello territoriale degli ultimi anni) un presupposto fondamentale per garantire al gioco legale, continuità e sviluppo di lungo termine.

L'ascolto dei diversi stakeholder si è concretizzato nella realizzazione di specifiche proposte ed attività di progetto con valori e idee coerenti con gli obiettivi individuati per i singoli stakeholder.



La sostenibilità è un principio fondamentale per la crescita durevole ed armonica di tutti i settori industriali e risponde all'obiettivo di riconciliare la crescita economica con il benessere sociale.

Il principio di sviluppo sostenibile è, quindi, per gli operatori che operano nel comparto regolamentato del gioco con vincita in denaro, un fattore chiave in quanto in grado di conciliare le esigenze della domanda di gioco, del benessere della società e dell'equilibrio economico del settore.

Figura 15 – Obiettivi e stakeholder di ACADI

STAKEHOLDERS	PRINCIPALI OBIETTIVI	OBIETTIVO TRASVERSALE
Azionisti e finanziatori	Tutela del capitale investito Regolazione stabile	Tutela della sicurezza del giocatore-consumatore Prevenzione e contrasto del gioco minorile
Enti regolatori ed istituzioni (Parlamento e Governo) Regioni ed Enti locali	Legalità Rispetto della normativa di riferimento Tutela della sicurezza e della salute pubblica	
Dipendenti	Garanzia della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro	
Consumatori	Informazione e gioco sicuro	
Associazioni di categoria	Tutela del settore	
Enti e associazioni culturali e sportive, istituti di ricerca scientifica, Associazioni dei consumatori	Supporto alla creazione e alla diffusione di know how e di competenze professionali specifiche	
Filiera del gioco: gestori, esercenti, partner commerciali e fornitori	Sviluppo di relazioni improntate a lealtà, correttezza e rispetto della legge	
Stampa e Media	Promozione di una corretta e trasparente informazione sul gioco	
Fornitori	Presidio della qualità dei prodotti e servizi	

Il coinvolgimento in modo univoco verso gli stessi obiettivi di tutti o almeno di una buona parte degli stakeholder, può rappresentare una valida strategia per dare maggiore forza ed efficacia agli obiettivi stessi e alle conseguenti politiche di attuazione ed evitare la dispersione delle risorse su un numero elevato di target.

L'individuazione di obiettivi trasversali e condivisibili da tutti gli stakeholder del sistema, come la sicurezza del giocatore-consumatore (corrispondente all'esigenza di prevenire il gioco minorile e contrastare il gioco patologico), rappresenta un valido esempio dell'efficacia del suddetto processo di convergenza.

La sostenibilità del gioco con vincita in denaro deve essere un obiettivo condiviso e promosso non solo dai concessionari ma anche dalla politica e dalle istituzioni centrali e locali attraverso:

- attività di indirizzo e governo del settore coerenti con obiettivi condivisi di sostenibilità economica e sociale;
- la realizzazione di un processo di condivisione e di monitoraggio continuo dei risultati conseguiti.
- la convergenza del settore verso gli obiettivi dei diversi portatori d'interesse che consenta, in una prospettiva equilibrata di evoluzione, di ampliare l'orizzonte delle strategie e delle politiche del settore verso i temi della responsabilità e della sicurezza sociale e di favorire lo sviluppo armonico di sinergie con il tessuto produttivo ed economico del territorio.
- il rafforzamento e la continuità del dialogo tra tutti gli stakeholder del sistema, ed in particolare con gli interlocutori istituzionali e locali, quale elemento fondamentale per garantire al settore uno sviluppo sostenibile basato sui valori della legalità e del benessere sociale.

L'IMPATTO ECONOMICO

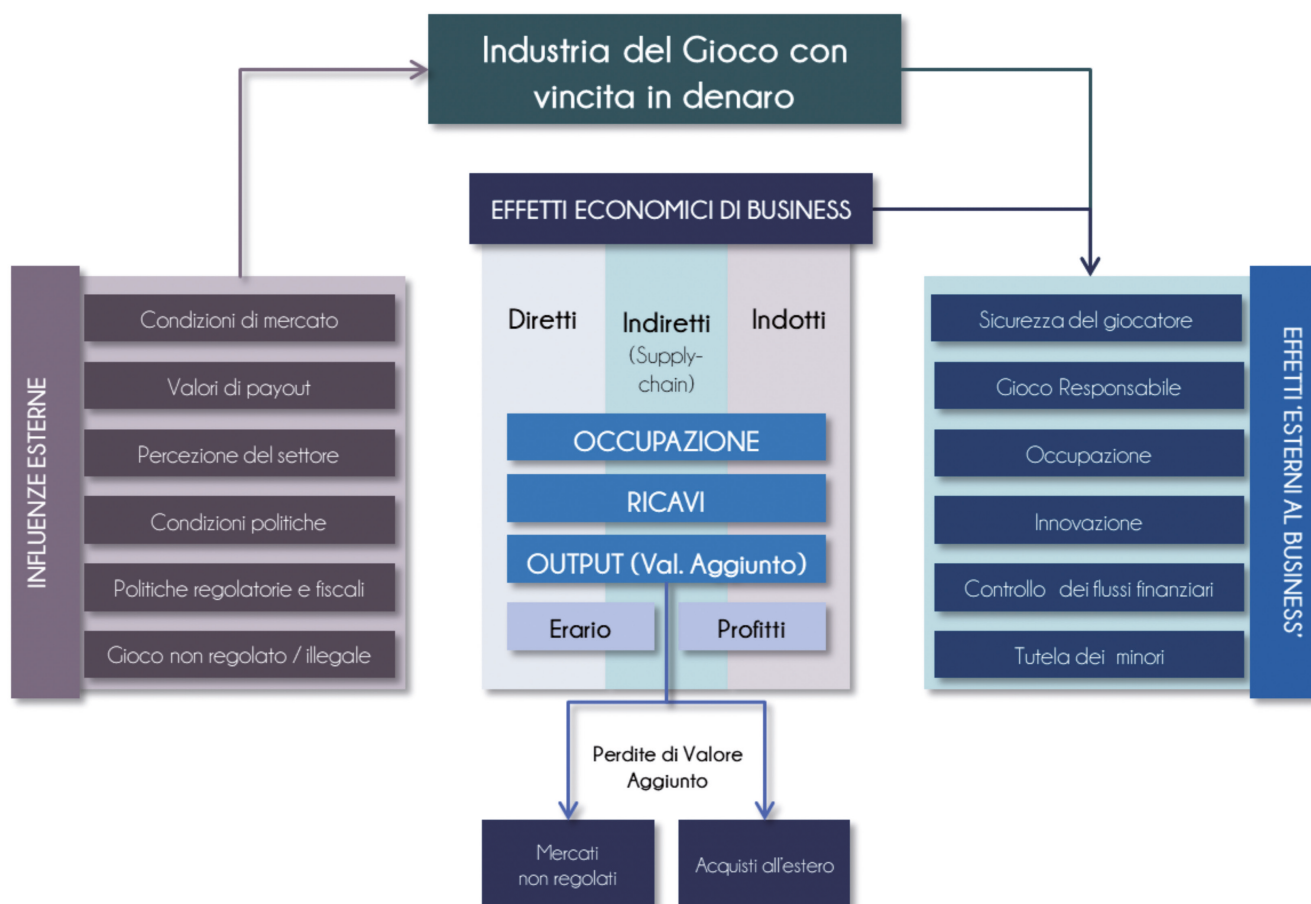
Il settore del gioco pubblico regolamentato rappresenta una componente importante dell'economia italiana per il contributo alle entrate pubbliche che assicura al Paese e per i livelli occupazionali che garantisce.

Figura 16 - I dati di riferimento del gioco pubblico nel 2017



Per analizzare il contributo che il settore del gioco con vincita in denaro genera per l'economia italiana sono stati quantificati gli impatti diretti, indiretti e indotti originati in Italia potendosi qui ricorrere a dati consolidati 2017 dalle attività dei concessionari. Il calcolo prende in considerazione i dati oggettivamente disponibili e si riferisce ai ricavi e all'occupazione derivanti dall'impatto delle attività dirette, indirette e dell'indotto.

Figura 17 - Il valore creato dal settore del gioco con vincita in denaro



Il valore degli effetti economici diretti è riferibile alle attività svolte dai concessionari e può essere espresso in termini di occupazione, valore aggiunto generato e contributo fiscale. Il contributo diretto è dato dalle seguenti grandezze:

- **Numero di occupati diretti:** numero degli addetti presso le aziende concessionarie (include anche il personale impiegato nelle sale Bingo);
- **Valore aggiunto diretto:** valore aggiunto generato dai concessionari di gioco;
- **Contributo fiscale:** gettito erariale diretto: valore delle imposte di gioco dei concessionari di gioco e gettito erariale indiretto: valore delle imposte non di gioco dei concessionari di gioco IRES, IRAP, canoni.

Il valore degli effetti economici indiretti è riferito al valore generato dai fornitori della filiera del gioco (gestori, esercenti, produttori) ed è dato dalle le seguenti grandezze:

- Valore aggiunto indiretto: valore della spesa dei concessionari verso i fornitori (produttori e distributori) della filiera;

- **Numero di occupati indiretti:** numero di personale della filiera (dei fornitori dei concessionari). Il valore generato dall'indotto corrisponde al contributo economico generato dal personale dei concessionari, misurato attraverso:

- **il Consumo indotto:** valore dei consumi generato dal personale dei concessionari e dei fornitori;
- **la Contribuzione fiscale** valore delle imposte dirette ed indirette generate dal personale dei concessionari e dei fornitori.

Complessivamente il settore ha generato un valore aggiunto dell'anno monitorato di circa 14 miliardi di cui il 62% generato direttamente dai concessionari. Il maggiore apporto diretto è da attribuire all'elevato contributo fiscale a carico dei concessionari.

Il numero di persone impiegate complessivamente nelle attività di gioco pubblico è di circa 197 mila persone; 78.500 è il valore Full Time Equivalent (FTE) ovvero espresso in termini di equivalenti a tempo pieno.

Figura 18 - Ripartizione del valore aggiunto prodotto dai concessionari

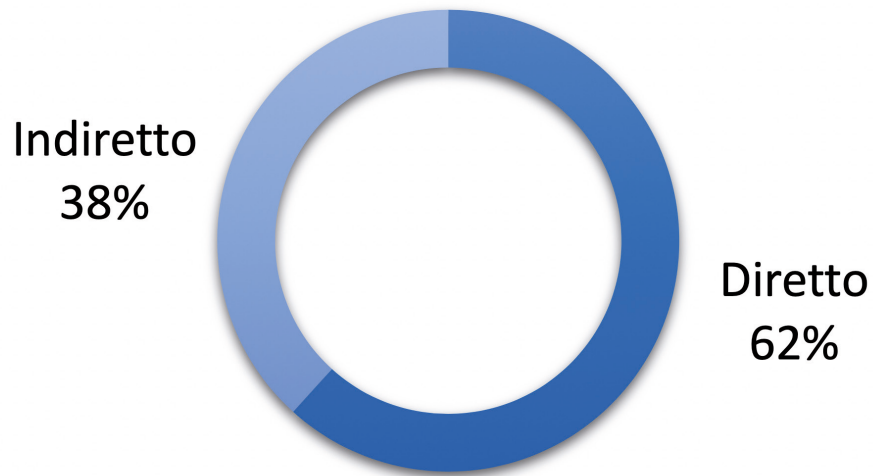
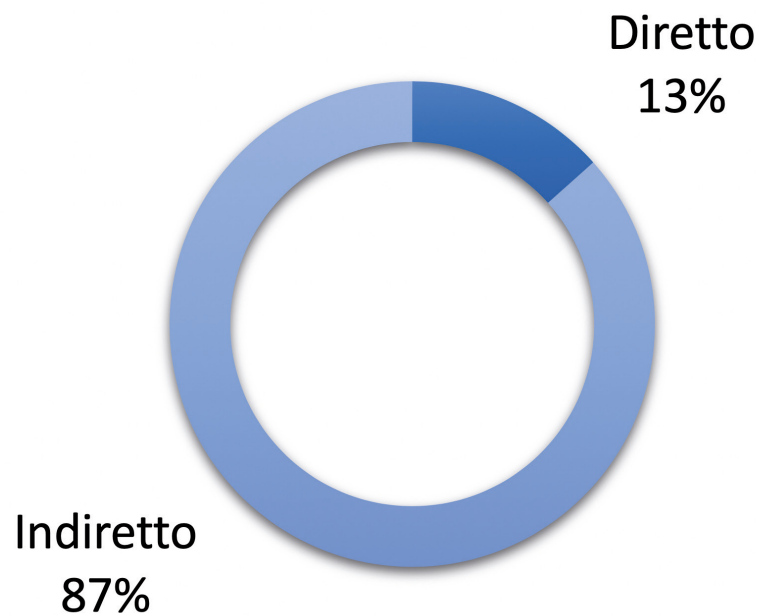


Figura 19 - Ripartizione dell'occupazione garantita dai concessionari



Il valore degli effetti economici diretti

Nell'anno monitorato gli occupati diretti del settore (dei soli concessionari) sono stati circa 13.000.

sette hanno prodotto un valore complessivo di oltre 300 milioni di euro nell' anno monitorato

Questi occupati corrispondono a 10.500 Full Time Equivalent. Le retribuzioni connesse agli occupati diretti del

Figura 20 - Effetti economici diretti generati dai concessionari

Effetti economici diretti



10.500 personale diretto (FTE)



8,5 MILIARDI Valore aggiunto diretto



10,3 MILIARDI contributo fiscale diretto

Il valore aggiunto diretto del' anno monitorato è stato di circa 8,5 miliardi di euro. Il valore aggiunto generato durante l'esercizio rappresenta un indicatore sintetico della capacità dell'impresa di creare valore a favore del contesto sociale complessivo in cui essa si colloca.

Il valore aggiunto rappresenta infatti la ricchezza prodotta, calcolata come saldo tra il valore delle risorse materiali impiegate nell'attività produttiva e il valore dei beni e dei servizi offerti.

Questa ricchezza viene distribuita tra i diversi stakeholder direttamente interessati all'attività dell'impresa (dipendenti, fornitori, erario, ente concedente, etc.).

Il mercato dei giochi in Italia contribuisce in modo significativo alla finanza pubblica, peraltro autofinanziando integralmente le operazioni istituzionali di gestione e controllo attraverso rispettivamente l'apporto del prelievo erariale, da un lato, e l'apporto dei canoni di concessione, dall'altro.

In linea con l'andamento positivo del prelievo degli ultimi anni nell' anno monitorato, il contributo fiscale dei concessionari si è assestato oltre 10 miliardi di euro.

La garanzia delle entrate erariali è un tema centrale nel sistema concessorio italiano: ai concessionari è infatti attribuito il ruolo di garanzia e presidio dei flussi tributari relativi ad un gettito che va letto di sostanziale emersione.

Il valore degli effetti economici indiretti

Gli impatti indiretti dei concessionari di gioco si manifestano attraverso la creazione di quasi 68.000 posti di lavoro (FTE). Il valore aggiunto generato è quantificabile in oltre 5 miliardi di euro.

Gli impatti indiretti sono riconducibili alle attività svolte dalla distribuzione e dai diversi abilitatori (fornitori di servizi, gestori, provider) che intervengono nel processo di produzione e gestione dei prodotti di gioco.

Figura 21 - Effetti economici indiretti generati indirettamente dai concessionari

Effetti economici indiretti



68.000 personale indiretto (FTE)



5 MILIARDI Valore aggiunto indiretto

Il valore degli effetti economici indotti

Il settore del gioco genera valore anche attraverso quelli che possono essere definiti come effetti indotti dal consumo dei lavoratori attivati direttamente o indirettamente dalla filiera del gioco.

Tali effetti generano un contributo fiscale che scaturisce

dalle imposte sul reddito dei dipendenti e dalle imposte indirette connesse ai consumi da essi generati.

Nell'anno monitorato il consumo indotto è stato pari a 2 miliardi di euro e il correlato contributo fiscale di circa 800 milioni di euro.

Figura 22 - Effetti economici indotti dal gioco regolamentato in concessione

Effetti economici indotti



2 MILIARDI consumi indotti



800 MILIONI contributo fiscale indotto

Il contributo dei concessionari aderenti ad ACADI

I concessionari ACADI rappresentano una parte rilevante del settore del gioco e, quindi, contribuiscono in misura significativa anche all'economia italiana.

Tale rilevanza è evidenziabile in modo esplicito attraverso la quantificazione del valore economico da essi creato ed espresso in termini di attivazione di posti di lavoro (occupazione), generazione di ricavi, di valore aggiunto e di entrate erariali.

Nell'anno monitorato i Concessionari ACADI garantiscono il 40% dell'occupazione totale dei lavoratori del settore (circa 4.165 FTE). Tale valore evidenzia le dimensioni delle aziende aderenti ad ACADI e le attività di sviluppo e di

investimento sul personale che tali aziende hanno sostenuto e sostengono.

I Concessionari ACADI hanno generato, nell'anno monitorato, un volume di ricavi al lordo delle imposte (GGR) pari a 13 miliardi di euro con un'incidenza sul PIL dello 0,8% e pari al 69% del totale dei ricavi generati dal settore. Il valore aggiunto stimato per i concessionari ACADI è di circa 3 miliardi di euro.

Il contributo fiscale delle attività gestite dagli Associati aderenti ad ACADI è di circa 7,3 miliardi di euro, rappresentando oltre due terzi (72%) del contributo fiscale dell'intero settore.

Il gioco pubblico rappresenta una parte rilevante dell'economia italiana per il contributo fiscale che fornisce al Paese oltre che per i livelli occupazionali e di reddito che garantisce attraverso i concessionari e l'intera filiera.

Nell'anno monitorato il settore regolamentato del gioco con vincita in denaro ha generato:

- 14 miliardi di valore aggiunto, contribuendo per l'1% al PIL complessivo nazionale;
- 10 miliardi di contributo fiscale diretto;
- 78mila occupati diretti e indiretti;
- 2 miliardi di consumo indotto.

Il mercato dei giochi con vincita in denaro regolamentati contribuisce in modo significativo alla finanza pubblica.

Il contributo fiscale diretto dei concessionari si è assestato su oltre 10 miliardi di euro.

L'IMPATTO SOCIALE

Gli obiettivi di sostenibilità sociale dei concessionari

Il quadro normativo italiano dei giochi pubblici individua nel concessionario la figura chiave per il perseguimento di due obiettivi sociali primari:

- **la tutela (in termini di salute, risparmio e fiducia) nonché la sicurezza della persona utente giocatore;**
- **il presidio dei territori con offerta legale** di gioco attraverso la tutela dell'ordine pubblico ed il controllo dei flussi finanziari del gioco.

Il gioco con vincita in denaro, subordinato alla titolarità di una concessione regolarmente assegnata dall'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli (ADM), è consentito esclusivamente ai soggetti in possesso dei requisiti stabiliti dalle norme di inquadramento degli affidamenti (indipendentemente dalla nazionalità di appartenenza, con pari diritti per i soggetti appartenenti all'Unione Europea). La gestione dei giochi pubblici ovvero delle reti di raccolta o controllo è affidata in concessione ad imprese private sulla base di gare ad evidenza pubblica. Oggetto dell'affidamento, in genere, sono interi segmenti di prodotto, in modo da dare la possibilità ai concessionari di realizzare innovazioni e di compensare l'accelerazione del ciclo di vita dei prodotti di gioco con la gestione di nuovi giochi appartenenti alla medesima

tipologia ovvero di gestire il cambiamento dei consumi verso una maggiore digitalizzazione.

Nello svolgimento delle funzioni assegnate e previste dalle Convenzioni il concessionario è sottoposto ad un complesso sistema di compliance che, oltre agli obblighi specifici previsti per i singoli prodotti ed oggetti di affidamento, riguarda sempre l'integrale ed assoluto rispetto della normativa articolata in diverse materie di assoluta rilevanza pubblicistica tra cui:

- **antimafia** (Codice Antimafia- D. Lgs. n. 15/2011 e D. Lgs. 218/2012);
- **tutela del giocatore-consumatore** (Decreto Balduzzi – L. n. 189 del 2012, Codice del consumo, di cui al Decreto Legislativo 6 settembre 2005, n. 206, Carta dei servizi);
- **privacy** (Decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, Regolamento Privacy 2018 UE 2016/679);
- **antiriciclaggio e tracciabilità dei flussi finanziari** (Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza, D.Lgs. 231/2007 e D.Lgs. del 25 maggio 2017 n.90, Articolo 3 della Legge 13 agosto 2010, n. 136 e successive modificazioni ed integrazioni).

Figura 23 - Sintesi dei principali obiettivi sociali dei concessionari

Obiettivi di sostenibilità sociale	Normativa di riferimento	Obiettivi, obblighi ed attività del concessionario
Tutela e sicurezza del giocatore-consumatore	<ul style="list-style-type: none"> - Decreto Balduzzi - L. n. 189 del 2012 - Codice del consumo, di cui al Decreto Legislativo 6 settembre 2005, n. 206 - Decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 - Regolamento Privacy 2018 UE 2016/679 - Carta dei servizi 	<ul style="list-style-type: none"> - Attuare interventi per la promozione del gioco responsabile e utili alla tutela dei minori rispetto all'accesso al gioco - Garantire il rispetto del divieto di gioco per i minori di età, impegnando in tal senso anche i soggetti con cui si intrattengono rapporti contrattuali per le attività oggetto della concessione - Porre in essere attività di informazione agli utenti per la promozione del gioco legale e responsabile e la vigilanza sulla loro adozione da parte dei giocatori - Garantire il rispetto degli impegni della carta dei servizi e il rispetto della normativa sulla privacy
Presidio dell'offerta legale di gioco attraverso la tutela dell'ordine pubblico e il controllo dei flussi finanziari del gioco	<ul style="list-style-type: none"> - Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza - Codice Antimafia- D. Lgs. n. 15/2011 e D. Lgs. 218/2012)D.Lgs. 231/2007 e D. lgs. del 25 maggio 2017 n.90 - Articolo 3 della Legge 13 agosto 2010, n. 136 e successive modificazioni ed integrazioni - Schema di atto di Convenzione 	<ul style="list-style-type: none"> - Garantire che nell'esercizio dei giochi oggetto della concessione non siano presenti elementi contrari alla legge, all'ordine pubblico e al buon costume - Rispettare la normativa antimafia - Garantire il rispetto della vigente disciplina in materia di antiriciclaggio - Obbligo di tracciabilità dei flussi finanziari - Obbligo di residenza delle infrastrutture, incluse quelle tecnologiche, hardware e software, dedicate alle attività oggetto di concessione in Italia ovvero in uno degli altri Stati dello Spazio economico europeo - Obbligo di effettuare controlli da parte del concessionario negli esercizi nei quali il concessionario stesso ha installato apparecchi AWP e VLT

La tutela e la sicurezza del giocatore-consumatore

La dimensione sociale del gioco con vincita in denaro

Il gioco è un fenomeno strettamente connaturato all'uomo e coinvolge nelle sue diverse forme un numero molto elevato di persone. Tuttavia, con riferimento al gioco con vincita in denaro bisogna distinguere il gioco di tipo ricreativo o sociale dal gioco patologico, caratterizzato dall'insorgere di disturbi della personalità e da caratteristiche di dipendenza.

Il "giocatore sociale" è un soggetto per il quale il gioco rimane solo ed esclusivamente un'attività di intrattenimento e divertimento, in cui investire liberamente parte del proprio tempo e del proprio denaro.

Il "giocatore patologico", invece, si caratterizza per il bisogno di maggiore quantità di gioco per ottenere lo stesso livello di eccitamento, per la sensazione di astinenza (nervosismo, ansia, tremori se si tenta di smettere) e la perdita del controllo (presunta capacità di poter smettere, senza riuscirci nella realtà). Tra le due figure si trova poi quella del "giocatore problematico".

Il Disturbo da Gioco d'Azzardo (DGA) è definito come un disturbo di dipendenza, molto spesso collegato all'uso di sostanze o di alcolici od al tabagismo.

In Italia, il tema del gioco con vincita in denaro e del disturbo da gioco d'azzardo è stato oggetto di numerose indagini conoscitive condotte sia da soggetti privati che da istituti pubblici, i cui risultati tuttavia non sono sempre confrontabili, spesso in ragione della diversa metodologia utilizzata.

Recentemente l'Istituto Superiore di Sanità (ISS) ha commissionato uno studio sul fenomeno del gioco d'azzardo patologico i cui risultati sono stati presentati nel mese di ottobre 2018.

La ricerca, presentata al I Convegno Nazionale "Il gioco d'azzardo in Italia" è stata prodotta dal Centro Nazionale Dipendenze e Doping dell'Istituto Superiore di Sanità e ha avuto ad oggetto da un lato, l'elaborazione di una stima rappresentativa del fenomeno del gioco d'azzardo sul territorio nazionale, dall'altro, la descrizione delle principali caratteristiche dei profili del giocatore d'azzardo. I risultati presentati hanno evidenziato tra l'altro che:

- **Grado di diffusione dell'attività** di gioco tra la popolazione adulta residente in Italia: il 36,4% della popolazione adulta, pari a circa 18,5 milioni di individui, ha praticato il gioco d'azzardo almeno una volta negli ultimi 12 mesi.
- **Tra i giocatori adulti c'è una prevalenza del genere maschile:** della popolazione che gioca d'azzardo il 43,7% è di genere maschile mentre il 29,8% di genere femminile.
- **Netta prevalenza del canale fisico per l'attività di gioco:** il 94,5% dei giocatori pratica il gioco esclusivamente su luoghi fisici, l'1,7% dichiara di praticarlo solo tramite canali online mentre il 3,8% gioca in entrambi i canali. Tra le tipologie di gioco più praticate si evidenziano le lotterie istantanee (Gratta e Vinci).
- **Frequenza di gioco:** la popolazione dei giocatori italiana è composta prevalentemente da giocatori occasionali (max 1-2 volte al mese) e da giocatori che semi-occasionali (almeno 1 volta a settimana). Tra gli uomini rientra tra queste categorie il 77,3% dei giocatori mentre tale valore, per le donne, si attesta all'80,7%. La frequenza per coloro che giocano 5 o più volte a settimana è del 5% per entrambi i sessi.

- **I giocatori**, sulla base dei loro comportamenti, vengono classificati in 4 profili: i) nessun problema di gioco; ii) giocatore a basso rischio; iii) giocatore a rischio moderato iv) giocatore problematico. La ricerca ha evidenziato che il 3% dei giocatori è inquadrabile nel profilo di giocatore problematico.

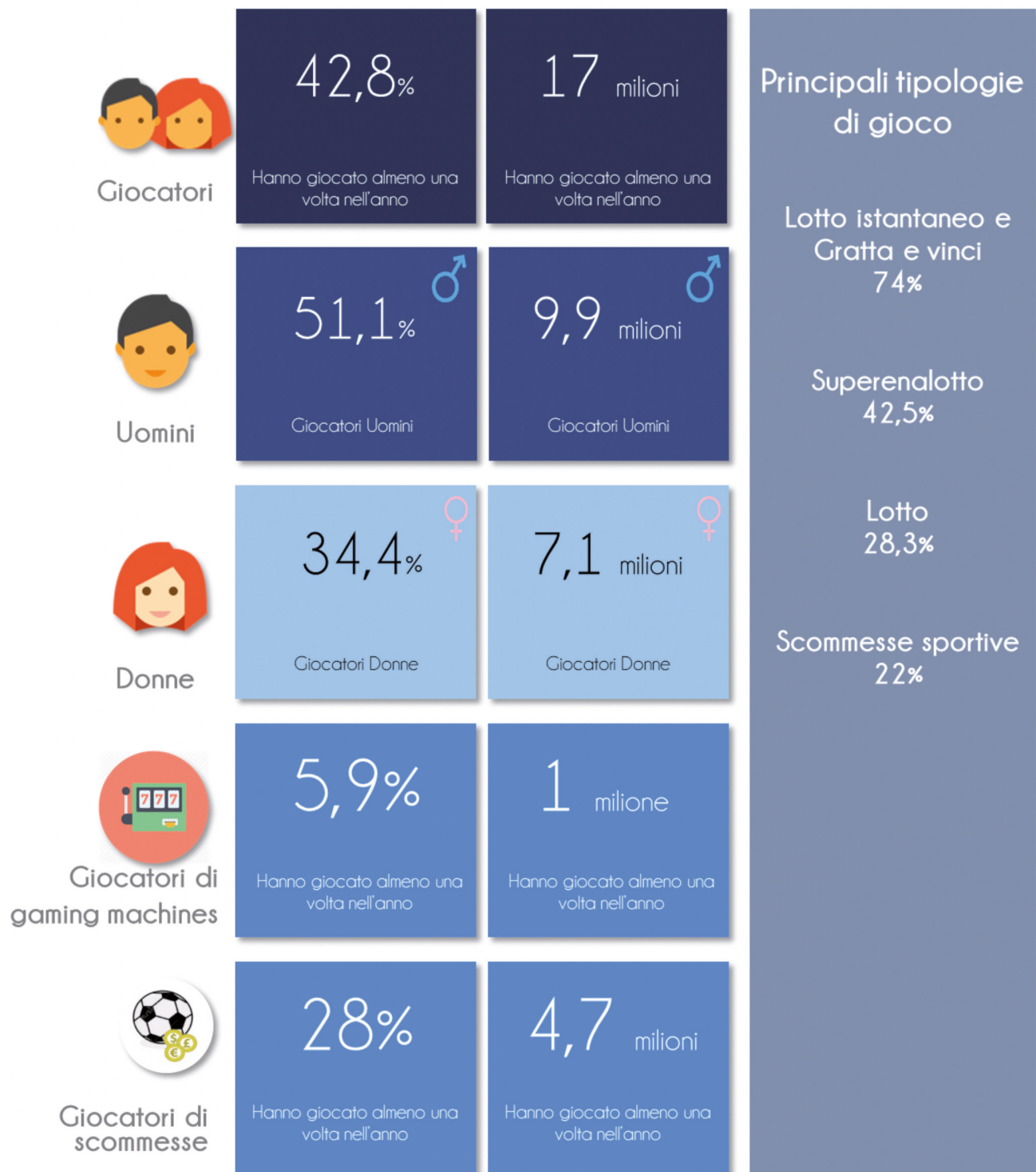
Tra gli studi recenti elaborati sul tema del gioco con vincita in denaro si evidenzia lo studio IPSAD (Italian Population Survey on Alcohol and other Drugs) condotta dall'Istituto di fisiologia clinica del Consiglio Nazionale delle ricerche (IFC-CNR), ampliato dal 2007-2008 con l'introduzione di una sezione sul gioco d'azzardo. Dalla rilevazione IPSAD 2017-2018 per il gioco con vincita in denaro emergono i seguenti:

- **una diffusione nella popolazione italiana pari nel 2017 a circa 17 milioni di persone**, corrispondente al 42,8%, della popolazione tra i 15 e i 64 anni, che ha giocato ad un gioco con vincita in denaro almeno una volta negli ultimi dodici mesi;
- **una maggiore attrazione degli uomini per il gioco:** nella fascia d'età 15-64 anni, il 51,1% degli uomini ha giocato nell'ultimo anno somme di denaro, contro il 34,4% delle donne;
- **un valore della giocata media di 10€** al mese; il 63,7% dei giocatori nella fascia d'età 15-64 anni ha giocato mediamente 10 euro al mese; se si considerano solo i giovani adulti (15-34 anni) la percentuale sale al 69,4%
- **una persistenza dell'offerta illegale, seppure in misura ridotta rispetto al passato:** il 4,9% dei giocatori 15-64 anni dichiara di aver praticato giochi illegali o non autorizzati, nella fascia 15-34 anni tale percentuale sale al 7,2%.

I giochi più popolari sono le lotterie; il Gratta e Vinci ha attratto il 74% dei giocatori, mentre il Superenalotto il 42,5%, il Lotto il 28,3%. Le scommesse sono praticate dal 28% dei giocatori corrispondenti a circa 4,7 milioni di persone.

Gli apparecchi da intrattenimento attraggono il 5,9% dei giocatori interessando quindi, complessivamente, circa un milione di giocatori.

Figura 24 – Caratteristiche dei giocatori-consumatori (IPSAD 2017-2018)



Le politiche di gioco responsabile

Per limitare il fenomeno del gioco patologico nel corso degli ultimi 7 anni sono stati previsti numerosi interventi normativi e attività operative in ambito sanitario volte alla prevenzione e gestione del DGA.

In particolare, si possono individuare tre principali ambiti di azione:

- emanazione di norme specifiche volte al contrasto del gioco minorile e alla limitazione della comunicazione in materia di gioco con vincita in denaro; un primo intervento per contrastare il gioco minorile e prevenire il gioco patologico è stato realizzato con il DL n.158 del 2012 denominato “decreto Balduzzi” convertito nella Legge n. 189 del 2012. Tale decreto ha previsto specifiche misure volte alla regolazione dei messaggi pubblicitari e, più in generale, della comunicazione in materia di giochi con vincita in denaro. Successivamente la Legge di Stabilità del 2016 ha introdotto ulteriori limitazioni alla pubblicità sul gioco con vincita in denaro (i.e. introduzione fasce orarie) il cui controllo è stato affidato all'AGCOM. Da ultimo è intervenuto sul tema della pubblicità il c.d. Decreto Dignità che ha rafforzando le precedenti restrizioni ed estendendo il divieto a “qualsiasi forma di pubblicità, anche indiretta, relativa a giochi o scommesse con vincite di denaro, comunque effettuata e su qualunque mezzo, incluse le manifestazioni sportive, culturali o artistiche, le trasmissioni televisive o radiofoniche, la stampa quotidiana e periodica, le pubblicazioni in genere, le affissioni e internet”. A livello territoriale diverse Regioni sono intervenute, con le modalità richiamate nei capitoli precedenti, nella definizione di proprie norme restrittive dell'offerta di gioco e talvolta anche della sua comunicazione;

- gestione sanitaria del DGA attraverso i Livelli Essenziali di Assistenza (LEA). A partire dal marzo 2017 la patologia del gioco d'azzardo è stata inserita tra i Livelli Essenziali di Assistenza. Inoltre, con Decreto del Ministro della salute del 20 maggio 2015, ai sensi della legge 190 del 2014, è stato istituito presso il Ministero della salute l'“Osservatorio per il contrasto della diffusione del gioco d'azzardo e il fenomeno della dipendenza grave” con il compito di monitorare la dipendenza dal gioco d'azzardo e l'efficacia delle azioni di cura e di prevenzione intraprese;

- stanziamenti di fondi per la cura del DGA. La legge n. 190 del 2014 ha disposto la destinazione,

nell'ambito delle risorse destinate al finanziamento del Servizio sanitario nazionale e a decorrere dall'anno 2015, di una quota pari a 50 milioni di euro annui per la prevenzione, la cura e la riabilitazione delle patologie connesse alla dipendenza da gioco d'azzardo come definita dall'Organizzazione mondiale della sanità. I 50 milioni sono distribuiti annualmente alle diverse Regioni a fronte della presentazione di un piano contenente specifiche attività per la prevenzione e la cura del DGA approvato dall'Osservatorio per il contrasto della diffusione del gioco d'azzardo.

In tale contesto, anche i concessionari hanno avviato, negli anni, una molteplicità di azioni di promozione del Gioco Responsabile.

La promozione del gioco responsabile si sostanzia nelle politiche e nelle pratiche definite per:

- prevenire e ridurre i problemi legati al gioco d'azzardo patologico;
- sviluppare modelli di gioco sostenibile secondo le singole condizioni dei consumatori.
- adottare presidi richiesti dalla legge e presidi aggiuntivi eventualmente sviluppati spontaneamente dai concessionari per intercettare possibili casi di DGA e gioco minorile.

L'insieme delle politiche e delle pratiche di declina in diverse modalità di intervento, elaborate per:

- promuovere la protezione del consumatore,
- informare ed educare le comunità ed i consumatori ed indirizzare ai più efficaci trattamenti.

Le misure adottate dai concessionari per prevenire il DGA e il gioco minorile riguardano:

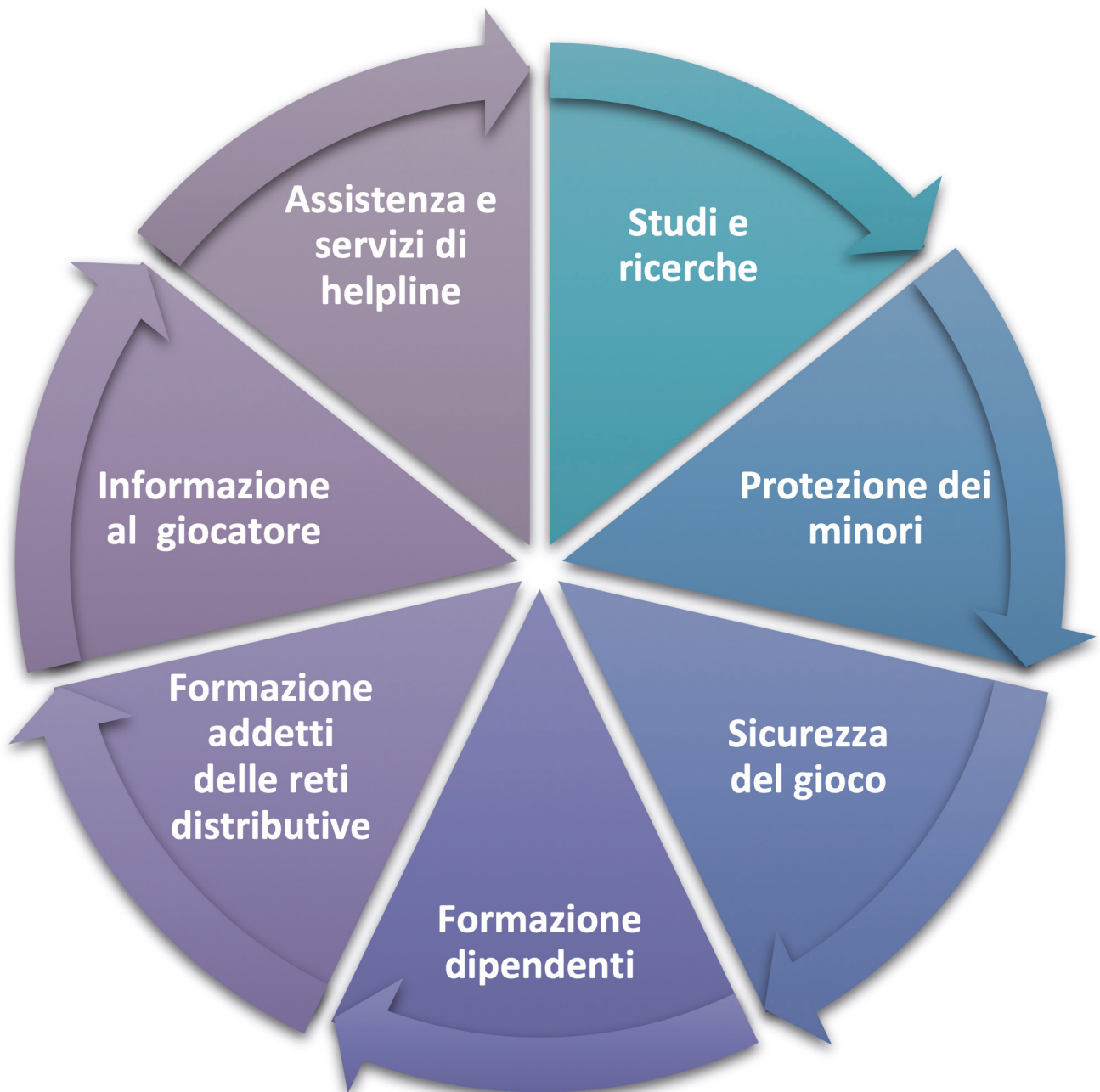
1. la realizzazione di studi e ricerche indipendenti finalizzate ad analizzare i giocatori ed i rischi del gioco;
2. la protezione dei minori, attraverso il controllo degli accessi;
3. la sicurezza del gioco e dei relativi ambienti;
4. la formazione dei dipendenti;

5. la formazione degli addetti alla rete di distribuzione del gioco;

6. l'informazione e la sensibilizzazione del giocatore verso il rischio di dipendenza dalla pratica di giochi;

7. l'assistenza al giocatore in caso di difficoltà attraverso servizi di helpline specializzati nel supporto ai giocatori problematici.

Figura 25 - Azioni dei concessionari per il gioco responsabile



Presidio dell'offerta legale attraverso la tutela dell'ordine pubblico e il controllo dei flussi finanziari del gioco

Il fenomeno del gioco illegale

I temi dell'economia sommersa e dell'illegalità sono tra i temi più dibattuti e di interesse a livello sociale, politico ed economico sia in ambito nazionale che internazionale.

Tali temi riguardano anche il gioco con vincite in denaro per il quale (nonostante la grande attenzione mediatica e politica posta sul fenomeno), non sono disponibili stime ufficiali sul valore economico, sulla reale localizzazione e distribuzione.

È indubbio che l'esistenza di gioco illegale (e/o irregolare) produce danni per i consumatori finali, in particolare per i giovani e le categorie sociali più deboli, per lo Stato (depauperandolo di risorse da destinare al finanziamento di politiche pubbliche) e per gli operatori della filiera del circuito legale del gioco.

Si tratta di fenomeni che coinvolgono in misura maggiore o minore tutti i segmenti del mercato dei giochi pubblici, in modo particolare il comparto degli apparecchi da intrattenimento AWP, e le scommesse sportive.

Per combattere il gioco illegale e irregolare è fondamentale il ruolo esercitato dallo Stato come garante della legalità (funzione esercitata attraverso il contrasto "competitivo" garantito da un solido sistema concessorio e sulla costante attività di controllo e repressione, pur estremamente impegnativa in ragione delle estese dimensioni del fenomeno).

Il sistema di regolazione del gioco basato sul sistema concessorio ha garantito la definizione di numerose misure volte a verificare, anche in via preventiva prima del rilascio della concessione, da un lato l'integrità del concessionario (controlli antimafia, etc.) e dall'altro il corretto funzionamento del gioco (certificazione dei sistemi di gioco - hardware e software, invio telematico dei dati di gioco a Sogei). Per favorire i controlli sui concessionari e rafforzare l'attività di prevenzione del gioco irregolare è previsto, per i concessionari, l'obbligo di stabilire i propri sistemi di funzionamento software e hardware e le infrastrutture delle stesse in Italia o all'interno dello Spazio Economico Europeo.

In linea generale, sono auspicabili ulteriori azioni di rafforzamento del contrasto al gioco illegale mediante tra l'altro:

- l'inasprimento ulteriore del sistema sanzionatorio per i casi di piena illegalità dell'offerta;

- la definizione di un sistema di prelievo fiscale sugli apparecchi da intrattenimento volto a mantenere l'incentivazione alla legalità per tutti gli operatori di filiera, in particolare gli esercenti.

Il controllo dei flussi finanziari del gioco

I concessionari che svolgono attività di gestione dei giochi pubblici rientrano tra i soggetti destinatari degli obblighi previsti dalla normativa in materia di antiriciclaggio e di lotta al finanziamento del terrorismo (Decreto Legislativo n. 231/2007 e successive modificazioni).

In tale ambito, ciascun concessionario definisce specifiche procedure volte a garantire la compliance normativa e l'efficacia dell'azione come ad esempio:

- l'identificazione e l'adeguata verifica della clientela;
- la registrazione e la conservazione dei dati e della documentazione a supporto;
- il costante monitoraggio del rispetto delle procedure;
- il costante monitoraggio dei presidi definiti per l'individuazione di operazioni ritenute sospette;
- la continua attività di sensibilizzazione delle reti distributive rispetto ai temi dell'antiriciclaggio e della lotta al finanziamento del terrorismo;
- la formazione e l'aggiornamento continuo della filiera.

Ciascun concessionario verifica, quindi, che le procedure aziendali siano coerenti con l'obiettivo di prevenire e contrastare la violazione di norme in materia di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo e gestisce il processo di individuazione, di valutazione e di segnalazione delle operazioni sospette al UIF (Unità di Informazione Finanziaria).

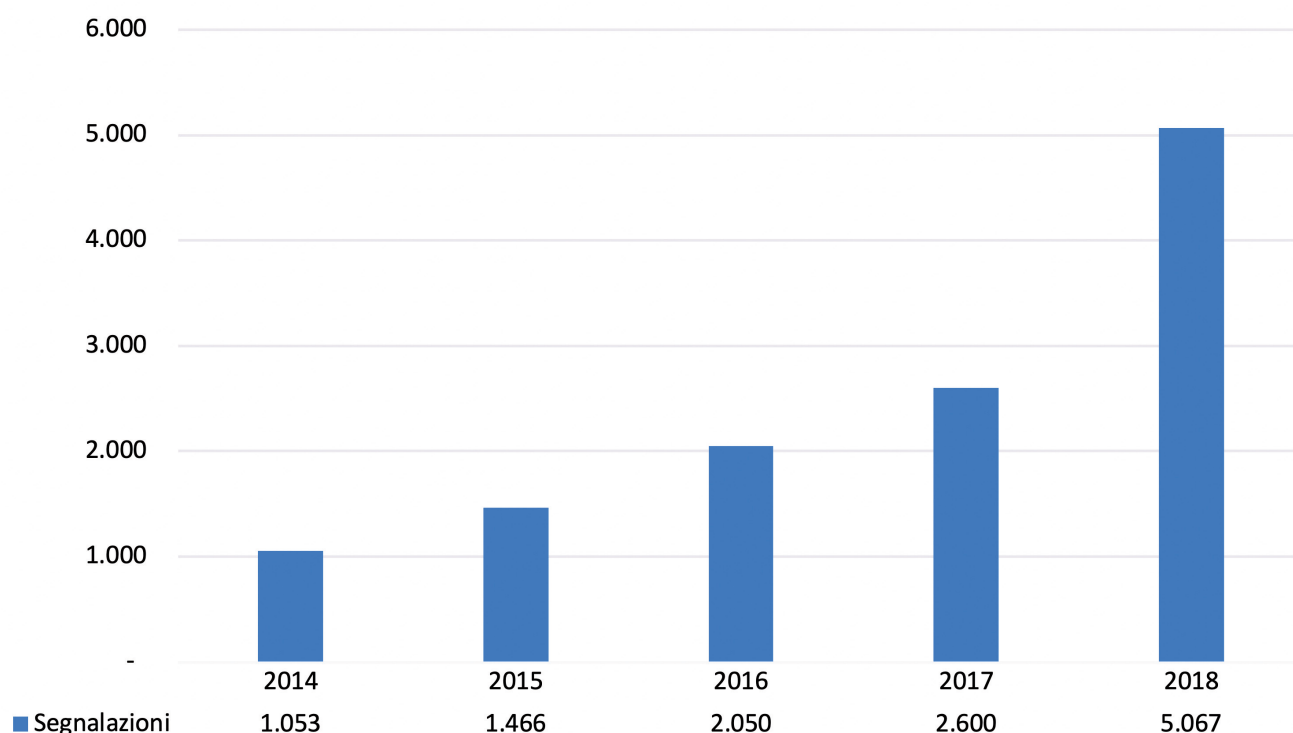
A giugno 2017, è stata recepita la IV Direttiva Antiriciclaggio che ha introdotto nuove misure dirette a rafforzare le preesistenti misure per contrastare il fenomeno del riciclaggio e limitarne gli effetti; in particolare a luglio 2018 sono state introdotte nuove soglie per la verifica dei giocatori di scommesse (per operazioni uguali o superiori a €2.000) e VLT (per vincite superiori a €500), mentre la verifica dell'identità del

giocatore online continua ad essere svolta attraverso lo strumento del conto di gioco, che potrà essere ricaricato esclusivamente attraverso mezzi di pagamento idonei a garantire la piena tracciabilità dei flussi finanziari.

I concessionari collaborano con l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli (ADM), l'Unità di Informazione Finanziaria - Banca d'Italia con particolare riguardo alle attività di antiriciclaggio e contrasto al gioco illegale. Tale scambio si perfeziona attraverso la cooperazione con organismi di monitoraggio e ricerca, per esempio sui comportamenti di gioco a livello nazionale ed internazionale.

L'atteggiamento collaborativo e proattivo degli operatori del gioco è dimostrato anche dalla sempre maggiore attenzione che questi rivolgono al contrasto alle attività di riciclaggio attraverso lo strumento della segnalazione alla Unità di Informazione Finanziaria (UIF). Questa consapevolezza di presidio della legalità da parte dei Prestatori di servizi di gioco si è tradotta nei numeri sempre crescenti delle segnalazioni di comportamenti sospetti. Nell'ultimo quinquennio (2014-2018) la variazione è stata del 381,2%; con un aumento del 94,9% solo nell'ultimo anno.

Figura 26 – Segnalazioni effettuate dai prestatori dei servizi di gioco su comportamenti sospetti (2014-2018)



Il contributo dei concessionari aderenti ad ACADI

Nell'ambito di quanto previsto dal Piano di sviluppo del 2017 i concessionari hanno promosso specifiche ricerche, su richiesta di ADM ed approvate da un apposito comitato scientifico sui temi del gioco con vincita in denaro e sugli strumenti per la prevenzione del DGA e per contrastare il gioco minorile.

I concessionari Admiral Gaming Network, Gamenet, HBG Connex SpA e NTS Network aderenti ad ACADI hanno sviluppato un progetto congiunto di studio dal titolo «Analisi comparata e multidisciplinare del mercato legale, illegale e delle misure di prevenzione dei fenomeni di dipendenza degli apparecchi da intrattenimento». L'obiettivo generale del progetto è, in coerenza con gli obiettivi espressi dall'Agenzia, quello di arricchire ulteriormente l'articolato e diversificato patrimonio informativo già a disposizione di ADM sui temi del gioco legale, del gioco illegale e della prevenzione dei fenomeni di dipendenza, con particolare riferimento al gioco attraverso apparecchi da intrattenimento.

Lottomatica e Snaitech hanno promosso la realizzazione di un'indagine sociologica sulla domanda di gioco con vincita in denaro in Italia, con particolare riferimento alla sua differenziazione territoriale. La ricerca è stata condotta dall'Università degli Studi di Genova e Sapienza Università di Roma, in collaborazione con l'Istituto di Ricerca Doxa. L'obiettivo dello studio è la raccolta dati sulla domanda di gioco da una prospettiva sociologica,

un aspetto ancora non indagato e assente dal dibattito pubblico sul gioco, così da fornire alle istituzioni gli elementi utili a identificare una possibile evoluzione dell'offerta. I risultati saranno disponibili nel corso del 2018.

Snaitech ha promosso anche il progetto «Analisi delle caratteristiche bio-fisiologiche e comportamentali dell'interazione tra giocatore e piattaforma di gioco (online e offline)» affidato ad un team interdisciplinare del Politecnico di Milano denominato Pheel Lab (Psychology Emotion Experience). Questo progetto ha lo scopo di identificare i segnalatori comportamentali che contraddistinguono le condotte dei soggetti tendenti alla DGA applicando un combinato di tecniche di rilevazione biometriche ed etnografiche allo studio del gioco sia online, sia fisico, con particolare attenzione alle slot machine. Il progetto prevede il contributo metodologico della Società Italiana Psichiatria.

Cirsa ha promosso un progetto dal titolo «Consumo responsabile nel comparto dei giochi con ADI: strumenti ed ipotesi evolutive del modello italiano di regolazione» volto ad analizzare gli interventi di politica pubblica maggiormente efficaci nella prevenzione delle dipendenze nel consumo di giochi con apparecchi da intrattenimento.

Il concessionario secondo il quadro normativo e regolatorio italiano attualmente vigente rappresenta una figura fondamentale per il perseguimento di obiettivi sociali che riguardano in particolare:

- la tutela e sicurezza del giocatore-consumatore;
- il presidio dell'offerta legale di gioco;
- il controllo dei flussi finanziari del gioco.

Le misure di gioco responsabile adottate dai Concessionari riguardano:

- la realizzazione di studi e ricerche finalizzate ad analizzare i giocatori e i rischi del gioco;
- la protezione dei minori attraverso il controllo degli accessi;
- la sicurezza del gioco e dei relativi ambienti;
- la formazione dei dipendenti;
- la formazione agli addetti alla rete di distribuzione del gioco;
- l'informazione e la sensibilizzazione del giocatore verso il rischio di dipendenza dalla pratica di giochi;
- l'assistenza al giocatore in caso di difficoltà attraverso servizi di help-line specializzati nel supporto ai giocatori problematici.

Per combattere il gioco illegale e irregolare è fondamentale il ruolo esercitato dallo Stato come garante della legalità (funzione esercitata attraverso la definizione di un quadro regolatorio del gioco basato su un solido sistema concessorio).

Sono auspicabili azioni di rafforzamento del contrasto al gioco illegale mediante l'inasprimento del sistema sanzionatorio e la definizione di un sistema di prelievo fiscale sugli apparecchi da intrattenimento volto a garantire stabilità nel tempo.

NOTE:

1 - A legislazione vigente, solo alle Regioni autonome Sicilia e Sardegna ed alle Province autonome di Trento e Bolzano è devoluto il gettito statale generato sul territorio dai giochi pubblici.

2 - Il valore delle entrate pubbliche comprende il gettito diretto dalle imposte e dai prelievi sui giochi, oltre al valore dei canoni di concessione dovuti dai concessionari. Non comprende gli oneri una tantum per acquisire concessioni o diritti di esercizio ovvero prelievi straordinari dalle filiere, i quali sono stati contabilizzati in aggiunta nel Bilancio dello Stato nei singoli anni di versamento.

3 - Il valore è ottenuto sottraendo alla spesa dei giocatori contabilizzata dai concessionari le imposte, prelievi e canoni versati; su tale valore gli operatori sono tenuti a versare le imposte sui redditi e sulle attività produttive.

4 - In questo documento non sono compresi il c.d. betting exchange, - prodotto di scommesse ad interazione diretta tra giocatori, offerto da soli 6 operatori ed esclusivamente a distanza, che ha generato nel 2017 6 milioni di euro di spesa di gioco - né gli apparecchi da intrattenimento senza vincite in denaro. Si evidenzia inoltre che i dati sono elaborazioni su dati dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli e degli operatori. Eventuali difformità da dati precedentemente resi noti sono frutto dell'utilizzo di dati più aggiornati.

5 - Il valore non comprende le somme giocate sugli apparecchi da intrattenimento senza vincite in denaro.

6 - Generalmente, 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..

7 - Il valore aggiunto per la filiera può essere considerato coincidente con i ricavi in quanto le altre voci di costi che rientrano nel calcolo del valore aggiunto possono ritenersi di valore trascurabile.

8 - Il valore aggiunto è calcolato sulla base della riclassificazione a scalare del conto economico.

9 - Lo Schema di Atto di Convenzione è il contratto sottoscritto tra l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli e il singolo concessionario; esso disciplina il rapporto concessorio ed in particolare definisce gli obblighi del concessionario.

10 - I concessionari prima dell'affidamento in concessione e con cadenza annuale sono soggetti al controllo antimafia

11 - Consumi d'azzardo 2017 - CNR - IFC

12 - Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere, Senato della Repubblica. Doc. XXIII, 2016.

ACADI

Associazione Concessionari di Giochi Pubblici

Piazza G.G. Belli 2, 00153 - Roma

Tel. +39 06 31057617 acadi@confcommercio.it www.acadi.it