



Dal 1982
l'Istituto di Ricerca
degli italiani

Il riordino del Gioco pubblico e il ruolo dell'offerta territoriale

Roma, 29 dicembre 2023

Eurispes – Istituto di Studi politici, Economici e Sociali

Via Cagliari, 14 – 00198 Roma

Tel. 06 68210205 – Fax 06 44202211

e-mail: istituto@eurispes.eu



INDICE

Premessa

1. Lo stato dell'arte

- L'andamento dei flussi e l'avanzata dell'online
- Gli attori del sistema
- La filiera del gioco fisico: generalisti e specializzati
- L'occupazione
- Bingo

2. Il ruolo dell'offerta territoriale

- Il contenimento dell'illegalità
- Il contatto "fisico" con il giocatore: il ruolo dell'intermediazione umana nelle politiche di mitigazione del DGA
- La formazione del personale: prime esperienze e prospettive

Conclusioni. Proposte e prospettive per il gioco pubblico



PREMESSA

L'Eurispes ha dedicato numerose ricerche all'area del gioco, seguendo passo dopo passo il percorso che nell'ultimo ventennio ha visto lo Stato organizzare e normare l'offerta legale attraverso lo strumento delle concessioni, affidando la sovrintendenza del sistema all'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli.

Nel 2017, l'Istituto ha istituito l'Osservatorio Permanente su Giochi, Legalità e Patologie, presieduto dal Magistrato Antonio De Donno e diretto dall'Avv. Chiara Sambaldi e dal Prof. Andrea Strata. L'Osservatorio ha, tra l'altro, coordinato la produzione di diversi studi di carattere generale e areale (*Gioco legale e contrasto delle dipendenze*, 2018; *Gioco pubblico e dipendenze in Puglia*, 2018; *Gioco pubblico e dipendenze in Piemonte*, 2019; *Gioco pubblico e dipendenze nel Lazio*, 2019; *Il Bingo nella crisi del gioco legale in Italia: rischi e prospettive dell'offerta più "social" della galassia gioco*, 2020; *Oltre il Covid-19. Gioco pubblico e dipendenze in Sardegna*, 2021).

L'impatto di queste ricerche sul dibattito pubblico e sulla concreta azione dei legislatori regionali è stato particolarmente importante e ha portato l'Istituto ad essere audito dai Consigli Regionali interessati (Piemonte, Puglia, Sardegna, Basilicata) e a ricevere richieste di materiali e di valutazioni da altri Consigli Regionali (Campania, Marche).

L'Eurispes, fin dal settembre 2017, ha valutato positivamente la firma dell'Intesa Stato-Regioni-Autonomie locali, potenziale base di partenza per il riordino del settore, dovendo però, successivamente, constatare la sua mancata applicazione. Mentre, infatti, ciò su cui si era impegnato il Governo (riduzione del numero degli apparecchi da gioco, riqualificazione e diminuzione dei punti di offerta) è stato in parte effettivamente realizzato, l'impegno delle Regioni e delle Autonomie locali a uniformarsi ai contenuti dell'Intesa è rimasto a lungo disatteso, dando vita a quel "federalismo del gioco" che ha minato la tenuta complessiva dell'offerta, e creato disparità territoriali in un settore in cui dovrebbe operare la riserva dello Stato. Sono stati, infatti, mantenuti e avanzati strumenti ("distanziometro" e limitazione oraria dell'offerta di gioco) ipoteticamente finalizzati alla riduzione del rischio di diffusione delle dipendenze (Disturbo da Gioco d'Azzardo), che tuttavia non hanno manifestato efficacia, rischiando di contribuire involontariamente all'ampliamento dell'area del gioco illegale.

Per ciò che attiene al cosiddetto "distanziometro", le ricerche e le analisi prodotte dall'Osservatorio hanno riscontrato la sua inefficacia e contraddittorietà, in quanto la distanza dell'offerta di gioco legale dai luoghi di lavoro o di residenza del giocatore potenzialmente o realmente problematico, risulta un fattore elettivo perché si privilegiano la riservatezza e l'anonimato, quando si ha anche solo parziale consapevolezza del proprio problema. Questa posizione, espressa nel 2018, è stata confermata dallo studio realizzato lo stesso anno dall'Istituto Superiore di Sanità.

Per quel che riguarda la compressione degli orari dell'offerta, l'Istituto ha segnalato il rischio che nelle fasce consentite (molto spesso quelle serali) ad una



minore presenza del giocatore sociale si contrapponga l'aumento di quella del giocatore problematico: una sorta di area "off limits", dunque.

Sul piano dell'offerta sociosanitaria, il citato studio dell'ISS ha ipotizzato, sempre nel 2018, l'esistenza di circa 1,5 milioni di giocatori problematici, sui circa 18 milioni di cittadini che hanno una qualche forma di consuetudine con l'offerta del gioco. Di contro a questo dato, quello dei presi in carico dai SerD dell'intero Paese risultava allora non superiore alle 13.000 unità. Questo, quindi, il dato numerico dei giocatori patologici, nel 2018, in quanto solo attraverso la diagnosi da parte di una struttura sanitaria pubblica è possibile correttamente parlare di Disturbo da Gioco d'Azzardo. Ne deriva che o l'allarme sociale è frutto di una sopravvalutazione del problema o la capacità delle strutture pubbliche di intercettare i comportamenti patologici risulta drammaticamente insufficiente. Anche ipotizzando un mix tra eccessivo allarme sociale e inefficacia dell'offerta sociosanitaria, risulta comunque evidente che si deve fare di più, a partire da uno studio aggiornato di respiro nazionale da parte dell'Istituto Superiore di Sanità. Le ricerche territoriali dell'Osservatorio dell'Eurispes hanno inoltre evidenziato forti difformità quali-quantitative nell'erogazione dell'offerta sociosanitaria sul DGA: dati e servizi relativamente interessanti in Sardegna, il nulla (o quasi) nel Lazio.

Tornando agli strumenti introdotti dalle Regioni per contrastare e prevenire la diffusione del DGA, il combinato-disposto dei due strumenti, avanzato in "fotocopia" da molte legislazioni regionali a cavallo della prima metà del decennio 2010-2020, quando è divenuto operativo ha prodotto una forte compressione dell'offerta legale e una sua tendenziale espulsione dai territori. L'Eurispes ha realizzato la mappatura di alcune aree urbane (Lecce, Torino, Roma), dalla quale è risultata la pratica impossibilità di permanenza dell'offerta di gioco legale.

Di ciò le stesse Amministrazioni regionali hanno acquisito consapevolezza all'avvicinarsi del momento in cui questi strumenti sarebbero dovuti entrare in azione. Il risultato è che le scadenze sono state dappertutto (o quasi) dilazionate, ed in questo le ricerche dell'Osservatorio dell'Eurispes hanno avuto un peso rilevante.

L'Istituto negli ultimi anni, e anche in relazione alle chiusure determinate dal Covid-19, ha segnalato i rischi dell'ampliamento dell'area del gioco illegale, un fenomeno mai totalmente sconfitto che riacquista spazio quanto più si comprime l'offerta legale.

Inoltre, come vedremo, di contro a volumi complessivi di gioco legale in forte crescita negli ultimi anni, "a cavallo" dell'esplosione della pandemia da Covid-19 (2019-2022), quello online ha conquistato quote sempre maggiori, senza che questo fenomeno abbia prodotto organiche riflessioni e intercettato adeguatamente l'attenzione del legislatore.

Si è, quindi, sempre più diffusa l'esigenza di un organico riordino del settore, anche per determinare cornici stabili per l'attività degli operatori che hanno difficoltà a programmare gli investimenti in una situazione caratterizzata da successive, brevi, proroghe delle concessioni.



Le chiusure a lungo determinate dalle misure per contenere la pandemia hanno, infatti, ulteriormente indebolito il settore, con i rischi che da ciò conseguono per le rilevanti quote occupazionali assorbite. Le sacche di illegalità ne sono uscite rafforzate senza considerare i rischi esponenziali di infiltrazione criminale nelle reti di vendita indebolite e gravate dalle misure anti-Covid.

Il riordino del settore (finalmente delineato all'art. 15 del disegno di legge delega al Governo per la riforma fiscale, approvato nello scorso mese di agosto), è stato nel tempo più volte annunciato e non è mai decollato – non senza perplessità riguardo una risolutiva definizione del riparto di competenze tra Stato centrale e Autonomie locali. Ciò avviene in un contesto di legittimo quanto confuso dibattito culturale che investe l'area del gioco, e che va in qualche misura ricondotto su di un piano di realtà per evitare che si protraggano posizioni che, al contempo, minano l'offerta legale senza però affrontare efficacemente il portato sociosanitario che emerge nell'area del gioco problematico e patologico.

Un contributo al cantiere del riordino è rappresentato dalla relazione conclusiva dei lavori della Commissione Parlamentare di inchiesta sul gioco illegale e sulle disfunzioni del gioco pubblico, della scorsa Legislatura, nell'ambito dei quali sono stati auditi i rappresentanti dell'Osservatorio Permanente su Giochi Legalità e Patologie dell'Eurispes. In quella sede è stato affrontato anche il complesso tema dei rapporti tra normativa italiana in materia di giochi e i principi europei di libera prestazione dei servizi e libero stabilimento alla luce delle numerose pronunce emesse nel tempo dalla Corte di Giustizia Ue. Anche la relazione sulla “Influenza e controllo criminali sulle attività connesse al gioco nelle sue varie forme” del IV Comitato della Commissione Parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali (anche straniere) della XVIII Legislatura, ha offerto elementi utili all'azione di riforma.

Come evidenziato nelle indagini e negli approfondimenti dell'Osservatorio, anche la normativa penale e amministrativa vigente per contrastare i fenomeni illeciti necessita di un riordino che tenga conto delle molteplici e mutevoli fattispecie che si avvantaggiano dello sviluppo tecnologico, e che agevoli il lavoro della Magistratura e delle Forze dell'ordine.

Il comparto del gioco pubblico, proprio in quanto coinvolge interessi pubblici preminenti (sicurezza e salute), non può prescindere da un quadro giuridico certo e chiaro, dal quale si possa evincere ciò che è lecito e ciò che non lo è. L'incertezza e le zone grigie rappresentano, infatti, un indubbio incentivo a delinquere.

Il settore è caratterizzato da una filiera composta da piccole e medie imprese attive sull'intero territorio nazionale in diversi ambiti specialistici, che rappresentano il filo di congiunzione tra le società concessionarie ed il territorio nel quale l'offerta di gioco è distribuita.

La razionalizzazione territoriale e numerica dei luoghi fisici di offerta di gioco secondo criteri di specializzazione, enunciata nel disegno di legge delega, dovrà quindi tener conto delle caratteristiche strutturali del mercato e dell'importanza di preservare un equilibrio funzionale tra le varie anime che



compongono quest'area; equilibrio necessario a garantire un'azione di controllo efficace da parte delle autorità preposte e ad evitare una pericolosa ghetizzazione del gioco. Va in questa direzione l'estensione della disciplina sulla trasparenza e i requisiti soggettivi e di onorabilità a tutti i soggetti che partecipano alle filiere di offerta attivate dalle società concessionarie di giochi pubblici.

Il rafforzamento delle "filiera" del gioco pubblico si intreccia con la questione territoriale, nella consapevolezza che la legalità e il territorio si tutelano attraverso una disciplina che sia il frutto di una reale e concreta concertazione tra Stato, Regioni ed Enti locali, in uno spirito di leale collaborazione istituzionale. Non appare più rinviabile la individuazione di una cornice di criteri certi di pianificazione della dislocazione territoriale dei luoghi fisici di offerta di gioco, secondo regole distributive che possano tener conto delle specificità locali e delle vocazioni turistiche dei territori.

Inoltre, la tematica si inquadra necessariamente all'interno della cornice europea, senza dimenticare che la Corte di Giustizia Europea è intervenuta più volte per sanzionare la normativa italiana, ritenendo restrittive e non giustificate alcune previsioni disciplinanti le gare per l'assegnazione delle concessioni. Se, infatti, la tutela della salute, dei minori e dell'ordine pubblico rappresentano interessi pubblici preminenti che possono giustificare restrizioni alla libertà di impresa, tali restrizioni devono essere sempre proporzionate, non discriminatorie e adeguate al perseguimento dello scopo per cui sono state introdotte.

In questo contesto, il sistema risulta tuttavia ancora afflitto da pregiudizi di matrice ideologica o moralistica che determinano una caratterizzazione negativa di un settore industriale dell'economia legale fortemente regolamentato, e che concorre in modo rilevante alle entrate erariali.

Alla grave crisi reputazionale del comparto contribuisce in modo determinante il deficit di conoscenza, da parte dell'opinione pubblica e delle stesse Istituzioni pubbliche centrali e periferiche, relativamente alle caratteristiche strutturali e di impianto che il legislatore ha disegnato e nel tempo rinforzato, al fine di rendere quest'area il più possibile controllata e controllabile, oltre che impermeabile a tentativi di infiltrazione criminale. Ciò ha determinato un alto livello di specializzazione tecnica che connota il settore e che tuttavia continua ad essere completamente snobbato da una parte della letteratura che in ambito storico-sociale propende per un approccio al tema che ritiene inadeguata la dicotomia legale/illegale. Contribuendo così al dibattito pubblico in termini di voluta e consapevole confusione tra mercato legale e mercati illegali, tra operatori della filiera autorizzata dallo Stato e gruppi criminali. L'Eurispes non condivide questa impostazione, apertamente finalizzata a criminalizzare un intero comparto industriale e che appare figlia di una percezione della società che possa rimanere senza regole, ritenendo invece prioritaria un'analisi in profondità che sia orientata a tracciare nettamente i confini tra legale ed illegale e a far emergere falle o debolezze del sistema dei concessionari dello Stato e delle rispettive filiere, per formulare proposte correttive che vadano nella direzione di un innalzamento del livello di protezione degli interessi pubblici coinvolti (sicurezza e



salute). Del resto, questa appare l'unica strada percorribile per contribuire al progresso effettivo della società che non può rinunciare a un mercato legale dei giochi e delle scommesse, non fosse altro per non riconsegnare quest'area nelle mani della criminalità organizzata.

Sulla base degli elementi sopra riportati, l'Osservatorio dell'Eurispes intende avanzare un piano di studio e di indagine che abbia come focus specifico l'area della raccolta di gioco in rete fisica e, in particolare, quella generalista la quale, in virtù della sua capillarità, della diffusione e dei volumi di gioco che attraverso di essa si realizzano, non può che rimanere centrale all'interno di un disegno organico di riordino dell'offerta di gioco pubblico.

Qui di seguito presentiamo una sintesi delle tendenze del mercato del gioco pubblico e delle problematiche che da anni si sono via via evidenziate, e segnaliamo alcuni elementi di riflessione propedeutici al confronto tra chi, nel mondo imprenditoriale e tra i decisori politici, si trova ad affrontare il complesso tema del riordino del settore.

1. LO STATO DELL'ARTE

L'andamento dei flussi e l'avanzata dell'online

Se si confrontano i flussi complessivi del gioco legale nel quinquennio 2018-2022, salta agli occhi che la forte crescita in valori assoluti, da 106,8 miliardi a 136 miliardi, è dovuta integralmente all'esplosione del gioco on line, i cui volumi in 5 anni sono passati da 31,4 a 73,1 miliardi.

Dalla tabella 1 emerge come, anche al di là delle particolari condizioni del biennio dei lockdown (2020-2021), questa tendenza si è sempre più consolidata, mentre la somma giocata nella rete fisica è scesa, da 75,3 a 62,9 miliardi.

TABELLA 1

Somme giocate (Raccolta di gioco)	2018	2019	2020(*)	2021(*)	2022
Apparecchi da intrattenimento in esercizi e sale	48,7	46,6	18,9	18,1	33,7
Scommesse sportive, ippiche, virtuali in sale e corner	6,5	7,0	3,9	3,4	7,3
Lotterie (Lotto, Superenalotto, Gratta&Vinci)	18,6	19,0	15,6	21,7	20,4
Gioco del bingo in sala	1,5	1,5	0,7	0,7	1,4
Totale giochi fisici	75,3	74,1	39,1	43,9	62,9
Giochi da casinò e di abilità online	23,0	26,3	37,5	51,4	57,2
Scommesse sportive, ippiche, virtuali e betting exchange online	8,2	9,7	11,2	15,2	15,3
Lotterie online	0,2	0,2	0,3	0,4	0,4
Bingo online	0,1	0,2	0,2	0,3	0,2
Totale giochi online	31,4	36,4	49,2	67,2	73,1
Totale giochi regolamentati	106,8	110,5	88,3	111,1	136,0

(*) Anni segnati dalle chiusure per Covid-19.

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati ADM.



Passando ad analizzare per gli stessi anni la dinamica delle somme spese (giocato-vincite) per le diverse tipologie di gioco (tabella2), anche in questo caso si assiste ad una diminuzione della spesa nel gioco fisico (16,4 contro 17,3 miliardi, ovvero -0,9 miliardi), di contro all'aumento della spesa online (3,9 contro 1,6, ovvero un +2,3 miliardi).

TABELLA 2

Somme spese (Raccolta-vincite)	2018	2019	2020(*)	2021(*)	2022
Apparecchi da intrattenimento in esercizi e sale	10,3	10,4	4,8	4,6	8,6
Scommesse sportive, ippiche, virtuali in sale e corner	1,2	1,3	0,8	0,6	1,3
Lotterie (Lotto, Superenalotto, Gratta&Vinci)	5,3	5,5	4,5	6,2	6,1
Gioco del bingo in sala	0,5	0,4	0,2	0,2	0,4
Totale giochi fisici	17,3	17,6	10,3	11,6	16,4
Giochi da casinò e di abilità online	0,9	1,0	1,4	2,0	2,2
Scommesse sportive, ippiche, virtuali e betting exchange online	0,7	0,8	1,1	1,6	1,5
Lotterie online	0,05	0,06	0,08	0,10	0,12
Bingo online	0,03	0,04	0,06	0,07	0,06
Totale giochi online	1,6	1,8	2,7	3,7	3,9
Totale giochi regolamentati	18,9	19,4	13,0	15,4	20,3

(*) Anni segnati dalle chiusure per Covid-19.

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati ADM.

Va inoltre segnalato che accedere all'offerta on line risulta enormemente più "conveniente" per il giocatore, in quanto, ad esempio nel 2022, su 73,2 miliardi di giocato, la spesa come abbiamo visto è stata di soli 3,9 miliardi.

Nella tabella 3 si analizza per le diverse tipologie quanto del giocato per gli stessi anni è andato all'Erario. Il prelievo avviene sotto forma di PREU (Prelievo Unico Erariale) per il giocato attraverso gli apparecchi, e di Imposta Unica per tutte le altre tipologie d'offerta.

TABELLA 3

Entrate erariali	2018	2019	2020(*)	2021(*)	2022
Apparecchi da intrattenimento in esercizi e sale	6,4	6,7	3,2	3,0	5,6
Scommesse sportive, ippiche, virtuali in sale e corner	0,4	0,3	0,2	0,1	0,3
Lotterie (Lotto, Superenalotto, Gratta&Vinci)	2,8	3,1	2,4	3,3	3,2
Gioco del bingo in sala	0,2	0,2	0,1	0,1	0,2
Totale entrate da giochi fisici	9,8	10,2	5,8	6,5	9,2
Giochi da casinò e di abilità online	0,2	0,3	0,4	0,5	0,5
Scommesse sportive, ippiche, virtuali e betting exchange online	0,02	0,2	0,3	0,4	0,4
Lotterie online	0,02	0,03	0,04	0,05	0,07
Bingo online	0,01	0,01	0,01	0,02	0,02
Totale entrate da giochi online	0,2	0,5	0,7	0,9	1,0
Tassazione sulle vincite	0,7	0,7	0,7	0,9	1,0
Totale giochi regolamentati	10,7	11,4	7,2	8,4	11,2

(*) Anni segnati dalle chiusure per Covid-19.

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati ADM.



Da questi dati e da queste percentuali emergono con forza alcune valutazioni:

- il gioco on line apporta un contributo minimo all'Erario: solo 1 miliardo sui 73,1 miliardi giocati;
- il gioco fisico contribuisce a più del 90% delle entrate erariali; va segnalato che la quota maggioritaria delle entrate erariali del 2022 proviene dalla categoria degli esercizi generalisti (6,3 miliardi) mentre la rete specializzata ha apportato 2,9 miliardi;
- ne discende che la capillarità della rete generalista, le cui specificità analizzeremo più avanti, assicura la maggior parte delle entrate per l'Erario e, allo stesso tempo, intercetta il maggior numero di giocatori.

Gli attori del sistema

In premessa abbiamo accennato ai pregiudizi di natura ideologica e moralistica con cui troppo spesso ancora oggi si guarda alla realtà del gioco pubblico nel nostro Paese, ad abbattere i quali non basta ricordare che l'azione dello Stato nella regolamentazione del gioco legale è stata ed è finalizzata al contenimento del preesistente gioco illegale. Si è trattato, dunque, in primo luogo di produrre un fenomeno di emersione, finalizzato a disboscare la fitta e consolidata rete di delinquenza e criminalità che precedentemente gestiva le bische e le puntate degli allibratori, fino ai video-poker. Con l'intervento dello Stato si è, così, passati da un sistema senza regole che generava insicurezza sociale, ad un quadro ferreamente gestito e controllato.

Il gioco legale in Italia è, infatti, esercitato attraverso concessioni che lo Stato rilascia ad opera del Ministero dell'Economia e delle Finanze, mentre all'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli è affidato il compito di verificare il corretto funzionamento nell'intera filiera.

Attualmente, quello che segue è il quadro delle concessioni per le varie tipologie di gioco:

- 1 Concessione per:
 - Lotterie istantanee
 - Giochi numerici a totalizzatore
 - Lotto
- 11 Concessioni per:
 - VLT (Video Lottery Terminal)
- 11 Concessioni per:
 - AWP (Amusement With Price)
- 214 Concessioni per:
 - Scommesse sportive
 - Scommesse Ippiche
- 80 Concessioni per:
 - Gioco on line



Senza entrare nella descrizione specifica delle diverse tipologie di offerta, qui di seguito riportiamo i dati essenziali relativi alle attività che da queste concessioni discendono, attraverso una filiera che opera mediante le figure dei gestori e degli esercenti. La fotografia è relativa al 2022.

Gioco fisico:

- Gestione telematica degli apparecchi da gioco AWP in 48.950 punti vendita generalisti
- Gestione telematica degli apparecchi da gioco AWP e VLT in 4.550 sale specializzate
- Raccolta di scommesse sportive, ippiche e virtuali in 10.150 negozi specializzati e corner in esercizi pubblici
- Gioco del Bingo in 186 sale
- Gioco del Lotto e giochi numerici a quota fissa accessori in 34.000 rivenditori di generi di monopolio
- Lotterie ad estrazione istantanea e ad estrazione differita in 54.000 punti vendita di diversa natura
- Giochi numerici a totalizzatore nazionale in 32.000 punti vendita di diversa natura

Gioco on line:

- 460 siti o applicazioni di gioco
- 10 canali telefonici
- 3 canali televisivi

Il gioco fisico si caratterizza per la frequente compresenza di diverse tipologie di offerta negli stessi punti vendita. La “rete fisica” del gioco pubblico è assai capillarmente diffusa, includendo circa 85.000 punti vendita. Per fornire un parametro di confronto, si consideri che nel 2020 l’Istat censiva per i generi alimentari una rete di circa 175.000 punti vendita.

Nell’ottica del riordino, è necessario comunque tenere conto di quanto, in tema di razionalizzazione, è già avvenuto nell’offerta territoriale. L’offerta del “gioco fisico” si è già progressivamente ridotta. La tabella che segue riporta la sostanziosa diminuzione percentuale, dal 2017 al 2022, dei punti vendita delle diverse offerte di gioco; ciò vale in particolar modo per gli apparecchi AWP.

TABELLA 4

Diminuzione dei punti fisici dell’offerta di gioco tra 2017 e 2022	
Punti generalisti (apparecchi AWP)	-35%
Sale specializzate (apparecchi AWP e VLT)	-8%
Negozi e punti scommesse	-19%
Sale Bingo	-10%
RICEVITORIE LOTTO E 10c Lotto	+1%
Punti vendita Lotterie e Gratta e vinci	-15%
Ricevitorie GNTN e Superenalotto	-7%

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati ADM.



Venendo alle figure e alle funzioni dei gestori e degli esercenti, per questi ultimi è intuitivo capire che essi rappresentano l'ultimo anello della filiera, ovvero i soggetti "a contatto" con il pubblico, così come avviene per altre tipologie di esercizi. I gestori, invece, meritano una descrizione più approfondita. Essi, infatti, svolgono una complessa serie di funzioni tra i concessionari e gli esercenti, ed in particolare:

- sostengono i costi per l'acquisto delle AWP;
- forniscono le AWP agli esercenti tramite la stipula di appositi contratti;
- mettono a disposizione dell'esercente la polizza fidejussoria richiesta per l'esercizio dell'offerta di gioco;
- sostengono i costi (100 + 100 euro) per il rilascio dei nulla osta di distribuzione e di entrata in esercizio di ciascun apparecchio AWP;
- si occupano dell'assistenza e delle riparazioni per ciascun apparecchio (AWP e VLT);
- si occupano di dotare ciascun apparecchio delle monete che rendono possibile il gioco e l'erogazione delle vincite;
- provvedono quindicinalmente al versamento del PREU (Prelievo Erariale Unico) al concessionario;
- assorbono ogni altro potenziale costo e rischio collegato al malfunzionamento degli apparecchi e ad attività fraudolente.

L'attività dei gestori è svolta da piccole e medie imprese all'interno delle quali opera personale tecnico, logistico e amministrativo.

A conclusione di questa sintetica presentazione degli attori della filiera fisica dell'offerta di gioco pubblico, va sottolineato che essi (Concessionari, Gestori ed Esercenti) sono singolarmente identificati e sottoposti a verifiche stringenti in merito ai corretti comportamenti e all'assenza di carichi pendenti. Gli stessi circa 85.000 esercenti devono annualmente confermare la loro iscrizione (onerosa) all'apposito Registro presso ADM (RIES - Elenco dei soggetti di cui all'articolo 1, comma 533, della legge n. 266/2005, come sostituito dall'articolo 1, comma 82, della legge 13 dicembre 2010, n.220). Per iscriversi occorre la certificazione antimafia da rinnovare ogni sei mesi. L'insieme di questi elementi di controllo e trasparenza rende la filiera dell'offerta del gioco pubblico un presidio di legalità, che contrasta nettamente con la percezione che, come abbiamo detto, troppo spesso ammantava l'area del gioco, anche pubblico.

La filiera del gioco fisico: generalisti e specializzati

Concentrandosi nell'analisi della filiera del gioco fisico, abbiamo già accennato alla compresenza di esercizi generalisti ed esercizi specializzati, presso i quali i cittadini "incontrano" le diverse tipologie di offerta. I numeri già forniti sono di per sé assai indicativi: 48.950 esercizi generalisti, contro 4.550 punti vendita specializzati, e circa 35.000 esercizi che vendono prodotti di monopolio



(tabaccherie). Normativamente la differenza fondamentale tra le diverse tipologie di esercizi consiste nel fatto che quelli specializzati, titolari di licenza di pubblica sicurezza ai sensi dell'art. 88 del TULPS, possono offrire sia gioco tramite apparecchi AWP, sia tramite le più evolute VLT, mentre quelli generalisti (titolari di licenza del questore ex art. 86 TULPS), e quelli che offrono beni di monopolio, possono installare al proprio interno solo le AWP.

Gli apparecchi da gioco delle due tipologie sono presenti sul territorio in numeri molto diversi: le VLT nel 2022 erano 55.772, le AWP 255.000. È ora opportuno specificare le differenze tra le due tipologie di apparecchi.

AWP (Amusement With Price):

- gli apparecchi da gioco sono collegati alla rete telematica ADM;
- le puntate e le vincite avvengono esclusivamente in moneta;
- per ciascuna partita il costo è al massimo di 1 euro;
- non si possono introdurre in un'unica soluzione più di 2 euro;
- la durata di ogni singola partita non può essere inferiore ai 4 secondi;
- l'erogazione di ciascuna vincita, che non può essere superiore ai 100 euro, avviene immediatamente al termine della singola partita;
- le vincite di ogni singolo apparecchio devono erogare almeno il 65% di quanto viene giocato, in un ciclo di 140.000 partite.

VLT (Video Lottery Terminal):

- si gioca pre-acquistando ticket per un valore che può essere superiore anche ai 1.000 euro;
- il costo della singola partita può variare da 10 centesimi a 1 euro;
- la durata della singola partita non ha un tempo minimo;
- la vincita massima per ogni singola partita è di 5.000 euro;
- esiste un "jackpot di sala" da 100.000 euro;
- ove previsto, esiste un "jackpot di sistema" da 500.000 euro;
- le vincite non possono essere inferiori all'83% del giocato in un ciclo di 5 milioni di partite.

Da queste sintetiche descrizioni si può chiaramente ricavare che gli apparecchi AWP possono essere identificati tendenzialmente come strumenti di intrattenimento. Le AWP, inoltre, essendo gli apparecchi da gioco più diffusi sull'intera rete fisica dell'offerta (circa 10 volte più delle VLT), concorrono in modo significativo non solo ai complessivi volumi del gioco legale, ma anche agli incassi dell'Erario, attraverso il PREU. Consapevole di ciò, il Mef nell'ultimo decennio ha progressivamente aumentato la sua aliquota, in particolare sulle AWP anche rispetto alle VLT, come si evince dalla tabella 5.



TABELLA 5

Aumento del Preu per AWP e VLT negli anni	
Dal 01/05/2019	
AWP	21,60%
VLT	7,50%
Dal 01/01/2020	
AWP	23,85%
VLT	8,50%
Dal 01/01/2021	
AWP	24,00%
VLT	8,60%

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati ADM.

Gli effetti di quanto esposto in tabella 5 sono così sintetizzabili:

- i progressivi aumenti del PREU sulle AWP hanno prodotto un diminuito appeal di questa tipologia di offerta di gioco pubblico, in quanto hanno ridotto la percentuale di restituzione in vincite;
- ciò è avvenuto anche per le VLT, ma in misura minore;
- queste tendenze hanno in qualche misura contribuito allo sviluppo dell'online che, come abbiamo detto, risulta più appetibile per il giocatore in quanto il "banco" trattiene una quota minima del giocato ed una percentuale più elevata viene restituita in vincite anche in ragione del minor livello di tassazione.

Nella tabella 6 si forniscono per il 2022 i dati delle somme giocate, di quelle vinte, della spesa e dei prelievi erariali suddivisi tra rete generalista, rete specializzata e giochi a distanza.

TABELLA 6

Dati in miliardi di euro	Somme giocate	Somme vinte	Somme spese	Prelievi erariali
Rete generalista	33,3	22,8	10,6	6,3
Rete specializzata	29,6	23,7	5,9	2,9
Giochi a distanza	73,1	69,2	3,9	1,0
Totale	135,97	115,70	20,30	10,20

N.B. Prelievo erariale unico, imposta unica ed utile erariale sui differenti prodotti di gioco nel 2022, al netto dei proventi della tassa sulle vincite, ove applicata.

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati ADM.

Malgrado l'aumento del PREU, sono dunque soprattutto gli esercizi generalisti ad assicurare la quota maggiore del gettito per l'Erario: 6,3 miliardi nel 2022, contro 2,9 miliardi della rete specializzata.

In vista del riordino dell'offerta, è necessario tenere conto delle specificità e dello "storico" che le diverse tipologie hanno manifestato: in generale, del ruolo e del peso della rete fisica e in particolare, al suo interno, degli esercizi generalisti che, per il loro numero e la compresenza di molti altri generi di prodotti offerti, incontrano la grande maggioranza dei cittadini e, tra questi, in massima parte una altissima percentuale di giocatori che possiamo definire "sociali".



L'occupazione

L'industria del gioco pubblico in Italia nel 2022 ha potuto contare su poco meno di 10 miliardi di incassi. Si tratta di cifre assai rilevanti, superiori allo 0,5 del Pil. La filiera del gioco pubblico, dunque, ha un evidente peso nel complesso dell'economia nazionale. Inoltre, ai 10,2 miliardi per l'Erario che transitano attraverso di essa come Preu e Imposta Unica, vanno sommati i prelievi erariali alle aziende e alle persone fisiche che vi operano, e le contribuzioni previdenziali versate per i dipendenti e dai collaboratori, per un importo complessivo che si calcola superi i 2,5 miliardi.

A proposito dei dipendenti e collaboratori dei concessionari, dei gestori e degli esercizi di vendita, va segnalato che la filiera è molto *labour intensive*. L'Eurispes, all'interno delle sue ricerche territoriali sul gioco, ha valutato i valori occupazionali in alcune regioni e per alcune tipologie di offerta. Il metodo di calcolo si fonda sugli iscritti al Registro RIES, sul numero delle aziende operative per i gestori e su quello degli esercizi di vendita. Trattandosi di prestazioni di lavoro svolte in forma di lavoro dipendente, di collaborazione e spesso in *outsourcing*, si sono riportati i valori in termini di FTE (full time equivalenti). Qui di seguito si riportano i risultati per Puglia, Lazio, Sardegna e per il settore del Bingo.

Puglia	
Esercizi dedicati	2.892 addetti
Esercizi generalisti	5.151 addetti
Aziende di gestione e noleggio	868 addetti
Totale	8.911 addetti

Lazio	
Esercizi non specializzati	2.486
Esercizi specializzati	7.916
Società di noleggio, produzione e manutenzione	880
Redditi da lavoro diretti	11.282
Redditi da lavoro indiretti (quelli di esercizi non specializzati per i quali il gioco pubblico è componente essenziale della redditività; in assenza del contributo al reddito dallo stesso gioco pubblico, larga parte di questi esercizi potrebbero essere a rischio di crisi economica dell'intera attività)	4.972

Sardegna						
Tipologia punti vendita	Punti vendita	Aziende distribuzione Apparecchi	Redditi da lavoro			Totale redditi da lavoro
			Registrati RIES 2019	Diretti Esercenti	Aziende distribuzione Apparecchi	
Bar e ricevitorie	2.307	-	1.154	-	2.307	-
Circoli privati	296	-	148	-	296	-
Altri generalisti	18	-	9	-	18	-
Negozi scommesse	57	-	399	-	-	-
Esercizi dedicati apparecchi	52	-	208	-	-	-
Sale bingo	5	-	200	-	-	-
Sale giochi	166	-	830	-	-	-
Totale	2.901	44	2.948	354	2.621	5.922



Bingo

Il Bingo rappresenta l'offerta di gioco maggiormente *labour-intensive*. Tra occupazione diretta delle società concessionarie e società di servizi dell'indotto, le 186 sale Bingo occupano più di 8.000 persone, con costi del personale (vale a dire redditi lordi dei lavoratori) stimabili in una quota intorno al 45% dei ricavi lordi della filiera.

Il personale del Bingo è impegnato in diversi ruoli: accoglienza, vendita e controllo in sala, servizi di ristorazione, guardaroba, vigilanza, pulizie e cassa per la gestione degli apparecchi AWP e VLT, amministrazione. Il personale molto spesso possiede una lunga esperienza nei propri compiti all'interno delle Sale.

Proiettate a livello nazionale, le valutazioni dell'Eurispes sulle Regioni e le aree analizzate non si discostano da quanto è stato prospettato dalle analisi curate dalle associazioni di rappresentanza, che valutano per la filiera del gioco pubblico tra i 140.000 e i 150.000 redditi da lavoro: una realtà occupazionale assai rilevante che merita attenzione e che nell'auspicato riordino del settore deve essere tenuta ben presente e preservata.

2. IL RUOLO DELL'OFFERTA TERRITORIALE

Il contenimento dell'illegalità

È riconosciuto da molti osservatori che esiste un rapporto tra offerta legale e area dell'illegalità: più si comprime la prima – che è stata sviluppata e regolamentata proprio in chiave di superamento del gioco illegale –, più si ampliano gli spazi per il malaffare. Nell'offerta del gioco pubblico abbiamo visto che il ruolo della rete fisica e, al suo interno, degli esercizi generalisti, è ancora determinante, seppure i “numeri” evidenzino alcuni elementi di crisi. Riassumendo, relativamente al 2022 i volumi di spesa sono così suddivisi:

- più del 50% negli esercizi generalisti;
- il 30% nelle sale specializzate;
- meno del 20% nell'online.

Se si passa ad analizzare l'apporto all'Erario, questa centralità acquista ancora maggiore evidenza:

- 58% dagli esercizi generalisti;
- 33% dalle sale specializzate;
- poco più d 9% dall'online.

Con questa “formazione” che produce questi “risultati” lo Stato ha inteso e intende contrastare l'illegalità che coglie ogni occasione per “rialzare la testa” avvantaggiandosi degli sviluppi tecnologici, ma senza mai allentare la sua presa sul territorio. L'Eurispes negli scorsi anni ha constatato che ogni qual volta si sono



compresi gli spazi fisici e temporali dell'offerta legale (distanziometro, limitazione degli orari di offerta di gioco), le Forze dell'ordine e la Magistratura inquirente hanno riscontrato un aumento delle attività illegali. Con l'esplosione, poi, del gioco online che si sviluppa anche con modalità che mantengono un solido riferimento con il territorio e che, attraverso la Rete, travalica i confini nazionali, il peso dell'illegalità tende a crescere sempre di più, anche perché nel solipsismo che caratterizza il giocatore che utilizza la Rete, spesso non vi è consapevolezza soggettiva nello scegliere una piattaforma illegale, piuttosto che quelle legali sulle quali sviluppa l'attività di controllo l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli.

Se nell'area dell'online si è inevitabilmente sempre in ritardo nell'attuare efficaci contromisure al gioco illegale – perché lo Stato nelle sue varie articolazioni si trova ad “inseguire” soggetti e piattaforme che spesso operano in altri contesti giuridici assai poco controllati e regolamentati – per il gioco fisico è decisivo valorizzare il suo ruolo di presidio di legalità del territorio. Nel riordino dell'offerta del gioco pubblico, anche per questo è essenziale che non si determinino ulteriori squilibri che andrebbero a vantaggio di chi opera senza controllo e senza regole. Ogni restrizione apportata al gioco legale si traduce in un vantaggio concorrenziale per il gioco illegale che trova così nuovi spazi di azione. L'analisi delle relazioni periodiche della Direzione Investigativa Antimafia e della Direzione Nazionale Antimafia, svolta negli ultimi anni dall'Osservatorio Eurispes, restituisce un quadro che vede gli interessi delle organizzazioni criminali prevalentemente orientati alla costruzione di canali di raccolta di gioco paralleli a quelli legali, con il chiaro fine di massimizzare i profitti illeciti. Le mafie, contrariamente a quanto sostenuto da una parte della più recente letteratura, non hanno infiltrato il mercato legale delle scommesse online bensì hanno progettato e costruito business completamente paralleli a quelli legali, che fondono reti territoriali e piattaforme online ubicate all'estero, e sui quali hanno realizzato profitti impensabili tramite l'infiltrazione del gioco legale e pubblico.

Inoltre, l'opera di riordino si inquadra nella cornice europea con l'esigenza di ricordare che la materia dei giochi non è “armonizzata” e ciò implica che ogni Stato dell'Unione conserva la propria discrezionalità nell'individuare le esigenze e gli interessi da tutelare in via prioritaria ed anche gli strumenti da introdurre a tal fine. La Corte di Giustizia Ue si è espressa più volte sul sistema normativo italiano e lo ha censurato per aver introdotto restrizioni eccessive alle libertà europee.

Gli effetti delle sentenze sono concreti e hanno ripercussioni sul mercato nazionale dei giochi, impattando sull'applicazione della normativa che sanziona i comportamenti illeciti e quindi sul corretto gioco della concorrenza. In particolare, aver introdotto ostacoli normativi all'ingresso di operatori esteri europei per la raccolta territoriale di giochi e scommesse ha determinato squilibri nell'offerta territoriale e la conseguente esigenza di porvi rimedio attraverso l'apertura del mercato ai soggetti discriminati.



Il Giudice dell'Unione ha più volte ricordato che gli Stati membri non possono introdurre restrizioni alla libertà di prestazione dei servizi che trovino la propria unica giustificazione nell'esigenza di incrementare le entrate erariali in quanto le normative nazionali restrittive devono tutelare gli interessi pubblici preminenti ovvero la salute pubblica, la sicurezza e l'ordine pubblico.

Ne deriva l'importanza di avviare un'opera di riordino organica e non "a fasi successive": entrambe le due aree in cui si sviluppa l'offerta di gioco pubblico (canale fisico ed online) necessitano di un intervento di riforma unitario che tenga conto delle specificità di ogni segmento in un quadro di insieme.

Il contatto "fisico" con il giocatore: il ruolo dell'intermediazione umana nelle politiche di mitigazione del DGA

Passando dal tema dell'illegalità a quello della lotta alle "azzardopatie", abbiamo già detto in premessa quanto ad oggi sia scarsa l'offerta socio-sanitaria per il contrasto del Disturbo da Gioco d'Azzardo: carenza di specifici protocolli nella maggior parte dei SerD, limitato numero dei "presi in carico", evidenti difformità territoriali negli interventi attuati su base regionale, inadempienze rispetto agli impegni assunti a livello regionale per le attività di comunicazione, sostanziale assenza di specifiche politiche di formazione.

Ora, dato che il "contatto" tra giocatore e offerta legale avviene negli esercizi che la offrono, risulta evidente come proprio in questi, "fisicamente", sia possibile riscontrare e intercettare eventuali comportamenti problematici e/o patologici da parte dei giocatori.

Nei 48.950 esercizi generalisti, nelle 35.000 tabaccherie e nelle 4.550 sale specializzate (dati 2022) che offrono le diverse tipologie di gioco legale, la maggioranza dei "clienti" che, più o meno occasionalmente, "consumano" gioco, è rappresentata da "giocatori sociali", ovvero da individui che si concedono un momento ed un'occasione di intrattenimento. Che sia un tagliando di lotteria, un "Gratta e vinci", qualche giocata con le monete, alcune ore passate ai tavoli del Bingo, o il desiderio di "tentare la sorte" con una Videolottery, tutte queste attività, nella maggior parte dei casi, non rappresentano un pericolo, a meno che non si identifichi in chiave ideologica il gioco come un "vizio" o, addirittura, un "peccato".

Gli esercenti della rete fisica, generalista o specializzata, realizzano il loro business sui grandi numeri e, certamente, non sul giocato dei soggetti problematici o patologici. Anzi, il "nemico" della loro attività è proprio il giocatore patologico. La sua esistenza, infatti, diffonde un'aurea di negatività sull'intera galassia del gioco, e talvolta dà il là a improvvide politiche restrittive dell'offerta che – certamente – determinano una riduzione del business legale oltre che, come abbiamo visto, l'aumento dell'attrattiva dell'offerta illegale.

Partendo da queste realistiche valutazioni, si può andare oltre ed affermare che l'esercente rappresenta la prima sentinella che può allertare sui rischi di



Disturbo da Gioco d'Azzardo. Già a loro spetta il compito di vigilare sul fatto che non abbiano accesso ai prodotti del gioco pubblico i minori; oltre a ciò, negli esercizi generalisti il personale di vendita deve impedire l'accesso dei minori ai prodotti del tabacco e all'alcol. Oltre a ciò, è conosciuto il ruolo di dissuasione del consumo di alcol da parte di cittadini adulti operato dagli esercenti dei bar: "Hai bevuto troppo, non te ne servo più". Anche per questo da anni le associazioni della filiera hanno dichiarato e ribadito la disponibilità del personale di vendita a concertare e condividere con le autorità e i soggetti sociosanitari, presenti nei diversi territori, protocolli, supporti e politiche che portino all'identificazione e alla segnalazione di comportamenti problematici da parte dei giocatori. In questo ambito, che necessita riflessioni su complesse questioni giuridiche in quanto investe la privacy del cittadino, si può e si deve comunque avanzare per non disperdere il potenziale che il "fattore umano", incarnato dal personale di vendita, può rappresentare nel contrasto al DGA. Questo "fattore umano" ha già un reale valore di per sé, ma ne acquista uno ancora maggiore se si considera che, nel panorama complessivo, è l'unico elemento che può essere concretamente ed efficacemente attivato.

Fermo restando che un'attivazione del personale di vendita fino all'assunzione di una funzione pubblicamente riconosciuta nella lotta al DGA, richiede l'emanazione di specifiche normative ad oggi non ancora esistenti, è certo che questo personale andrebbe formato sulle specificità del gioco problematico, oltre che sulle modalità di esercizio della funzione di "sentinella".

La formazione del personale: prime esperienze e prospettive

Come abbiamo in precedenza già visto, in quasi tutte le legislazioni regionali sul gioco e la lotta alle "azzardopatie", fin dall'inizio degli anni Dieci compaiono riferimenti ad attività di comunicazione e di formazione, rimasti però in massima parte disattesi. Ciò vale anche per i rinnovi con "dilazione" di quasi tutte le misure originariamente prospettate, intervenute nell'ultimo quinquennio. Questo si è verificato – lo ribadiamo – malgrado le reiterate disponibilità espresse e confermate dagli attori delle filiere territoriali dell'offerta di gioco pubblico e dalle loro associazioni. Recentemente qualche cosa, finalmente, si è mosso.

Proprio grazie alla collaborazione tra le filiere territoriali, gli amministratori regionali e le rispettive strutture sociosanitarie, alcune importanti iniziative di comunicazione e formazione stanno finalmente partendo. Ad agosto 2023 è stato siglato un accordo di collaborazione tra la Regione Toscana e il settore giochi della Confindustria territoriale che prevede la promozione della formazione obbligatoria per i gestori e il personale dei centri scommesse e gli altri spazi gioco, oltre al monitoraggio del fenomeno del gioco illegale, la collaborazione con Asl, con la Rete ascolto regionale e con i Servizi delle dipendenze e gli Enti locali. Questo accordo rende finalmente concreto, con un ritardo di dieci anni, quanto



stabilito dalla legge regionale 57/2013 (come modificata dalla L.R. n. 85/2004 e dalla L. R. n. 4/2018) e ribadito dalla Delibera di Giunta 344/2020.

Per i vertici delle associazioni toscane, «consapevolezza, monitoraggio e legalità sono le tre linee guida, che hanno ispirato l'intesa siglata con la Regione Toscana. Un'intesa che fa leva sulla formazione per preparare gli addetti del settore a riconoscere e gestire eventuali comportamenti di gioco patologici tra i loro clienti».

Ancora più recentemente, lo scorso ottobre, a Livorno c'è stata la prima "messa a terra" di questo accordo con un'operatività immediata, come comunicato dalla Confcommercio provinciale: «Regolare il gioco legale, prevenire e contrastare il gioco d'azzardo patologico, questi sono gli obiettivi dei corsi che organizziamo per le imprese della provincia di Livorno. I corsi sono rivolti a gestori e personale di centri scommesse, sale gioco, bar, tabaccherie e altre attività con slot machine o giochi a premi che hanno l'obbligo, entro il prossimo 31 dicembre, di partecipare alla formazione e aggiornamento e di far partecipare anche il personale addetto».

A fine ottobre anche in Provincia di Firenze è stato organizzato il primo corso, e a ruota stanno seguendo le altre Province. I corsi, obbligatori per i responsabili degli esercizi e per i preposti, sono della durata di 8 ore per tutti, tranne che per le tabaccherie, per le quali la durata è di 2 ore. Sono previste severe sanzioni pecuniarie e anche la temporanea chiusura degli esercizi nel caso di mancata partecipazione ai corsi.

Iniziative consimili sono partite tra il settembre e l'ottobre scorso anche in Puglia dove, attraverso un accordo siglato da diversi Comuni (tra i quali Bari e Lecce) con le filiere territoriali e con il contributo attivo dell'Assessorato regionale alla Salute e delle Asl competenti per territorio, si sta dando vita a corsi di formazione per gli esercenti che offrono gioco pubblico, finalizzati prioritariamente a supportarli nell'opera di riconoscimento di eventuali comportamenti problematici da parte dei giocatori. Anche in questo caso tali iniziative si iscrivono nello spirito della legge regionale sul gioco e la lotta alle "ludopatie", fino ad oggi rimasta su questo punto inapplicata. In Puglia i corsi sono della durata di 12 ore.

Oltre a ciò, si registrano altre iniziative formative organizzate da alcuni concessionari e dalle associazioni di categoria dei gestori, dirette agli operatori del settore, sicuramente apprezzabili, anche se al momento prive di un protocollo certificato.

Alla luce delle risultanze di questo primo monitoraggio che l'Osservatorio Eurispes approfondirà con un'analisi di dettaglio nei prossimi mesi, si ritiene che la questione di una formazione specifica per il personale di vendita delle diverse tipologie di gioco pubblico, intesa come utile elemento per avanzare nel contrasto del Disturbo del Gioco d'Azzardo, richieda una riflessione ed un impegno più organici. È opportuno avanzare protocolli condivisi e scientificamente avanzati che abbiano valore su tutto il territorio nazionale. Una volta identificati questi



protocolli – necessariamente ad opera dello Stato centrale – si potrà avviare una vera e propria formazione certificata. La Toscana e la Puglia hanno svolto l'importante ruolo di apripista: un buon inizio, ma non basta.

CONCLUSIONI. PROPOSTE E PROSPETTIVE PER IL GIOCO PUBBLICO

Abbiamo già evidenziato che l'esigenza di un complessivo riordino dell'offerta del gioco pubblico è universalmente avvertita. Più volte annunciato, e altrettante volte rinviato, oggi sembra che il riordino sia effettivamente ai nastri di partenza. Una eventuale ulteriore dilazione non sarebbe accettabile, in quanto i provvedimenti e gli aggiustamenti di tiro che negli anni sono stati attuati dallo Stato e dalle Regioni al di fuori di criteri di omogeneità, per rispondere di volta in volta a ciò che emanava dal pubblico dibattito, alla rincorsa degli sviluppi tecnologici, alle esigenze dell'Erario o alle difficoltà dei soggetti imprenditoriali, hanno creato incrostazioni che mettono a rischio la tenuta del settore.

Ora, visto che la prima discussione sull'attuazione dell'art. 15 della legge delega sul riordino (prevista per novembre e slittata a dicembre), è comunque imminente, è auspicabile che, nel metodo e nel merito, il Governo proceda con l'attenzione che la complessità del settore richiede.

Quanto al metodo, è essenziale che la discussione si sviluppi anche attraverso una nuova "Intesa Stato, Regioni, Autonomie locali", e che sia ascoltata la voce delle rappresentanze della società civile e delle imprese di settore che detengono un know how che deve essere messo al servizio della ricerca di una soluzione di equilibrio tra gli interessi pubblici coinvolti.

Quanto al merito, il riordino deve operare con la massima attenzione per produrre un sistema più avanzato e sicuro, ma compatibile con la tenuta di equilibri preesistenti, spesso, già eccessivamente stressati. Quando si opera su di un organismo complesso, è infatti essenziale tenere conto degli impatti che ogni singolo intervento genera sul quadro generale.

Qui di seguito riassumiamo quanto il presente studio intende mettere in evidenza su alcuni aspetti decisivi e intrinsecamente tra loro collegati.

- Alla giusta attenzione che, certo, deve essere riservata al fenomeno dell'esplosione del gioco online, deve corrispondere analoga attenzione al gioco fisico che necessita di interventi urgenti e non può essere messo in secondo piano, o vedere rinviate le organiche misure che sono attese da anni. I recenti elementi saliti alla ribalta nel pubblico dibattito sulle scommesse di noti personaggi dello sport attraverso piattaforme illegali, hanno certamente la loro rilevanza ma, per un verso non possono condurre a omologare nella sensibilità diffusa l'offerta online legale a quella illecita, per l'altro non devono concentrare un'attenzione tanto grande da oscurare le problematiche della rete fisica che impatta sui



territori ai quali la criminalità organizzata guarda sempre con immutato interesse.

- Il riordino dovrebbe operare per superare l'impatto del "federalismo" sul gioco pubblico, ovvero la tendenza delle Regioni e dei Comuni a legiferare in ordine sparso sulle distanze dell'offerta di gioco dai "luoghi sensibili" e a emettere delibere sugli orari dell'offerta della rete fisica al fine di contrastare le dipendenze da gioco. Ciò perché la storia dell'ultimo decennio ha dimostrato la pratica impossibilità di coniugare, ad esempio, l'applicazione del "distanziometro" e l'esistenza dell'offerta fisica del gioco pubblico. Vista la consapevolezza che su questo è stata acquisita dalla maggior parte delle Giunte e dei Consigli regionali che hanno già operato per dilazionare queste misure, man mano che si avvicinava la scadenza della loro entrata in vigore, è opportuno che si riprenda lo spirito dell'Intesa del 2017 sulla base della quale, per altro è già avvenuta, come abbiamo visto, una importante riduzione dell'offerta nei diversi territori. Per quanto riguarda il rapporto tra gioco fisico e gioco online, ferma restando l'opportunità di giungere ad una equilibrata valutazione complessiva di tutte le tipologie di giochi pubblici, va segnalata l'impraticabilità di quanto ad oggi avanzato per il contrasto al Disturbo da Gioco d'Azzardo, risultando in qualche misura paradossale che gli strumenti proposti per il gioco fisico (distanziometro e riduzione oraria) possano essere aggirabili attraverso il gioco on line, che resta "aperto" 24 ore al giorno e risulta fruibile via smartphone anche dall'interno di "luoghi sensibili".
- È necessario evitare la marginalizzazione e/o la ghettizzazione dell'offerta di gioco pubblico, per preservare l'obiettivo di mantenere la funzione di presidio di legalità che la rete fisica esercita. Il contrasto del gioco illegale, come riconosciuto dalla Magistratura e dalle Forze dell'ordine che vi sono deputate, vede proprio nella presenza dell'offerta del gioco pubblico un alleato essenziale. D'altro canto, la riduzione e la concentrazione dell'offerta in esercizi dedicati esclusivamente al gioco, con il sacrificio della rete generalista, rischiano di creare quella ghettizzazione che di fatto indebolisce il presidio esercitato sul territorio dalla rete legale e controllata. E l'effetto rischia di essere amplificato dalla persistenza del richiamato "federalismo".
- Ne consegue che nel riordino va riconosciuto il ruolo rilevante occupato dai punti vendita generalisti, in quanto in essi si realizza l'afflusso della grande maggioranza di cittadini-giocatori sociali che consumano molteplici prodotti e, per quanto riguarda gli apparecchi da gioco, quelli (AWP) più classicamente "da intrattenimento"; essi, inoltre, generano circa due terzi degli incassi per l'Erario. Va poi considerato che l'offerta di gioco pubblico da parte degli esercizi generalisti si avvale del supporto essenziale dei gestori che, nelle loro attività, generano lavoro per molte



piccole e medie aziende diffuse nei diversi territori, contribuendo alla connotazione *labour intensive* della filiera del gioco fisico.

- Con riguardo al contrasto del Disturbo da Gioco d'Azzardo, si deve partire dalla constatazione dell'insufficienza dell'attuale offerta sociosanitaria ed operare per potenziarla unitamente ad implementare le iniziative di prevenzione finalizzate alla sensibilizzazione dei rischi verso le nuove generazioni. Oltre a ciò, appare assai utile valorizzare il ruolo degli esercenti che, supportati da una adeguata e specialistica formazione continua, obbligatoria e certificata, possono intercettare sul nascere le manifestazioni di gioco problematico. Formati e "messi in rete" con le Istituzioni ed i Servizi sociosanitari del territorio, sono proprio questi i soggetti che vanno attivati, per valorizzare l'intermediazione umana nell'esercizio del gioco, potendo contare su di una loro esplicita disponibilità in questo senso da sempre manifestata dalle associazioni rappresentative. Alcune recenti iniziative avanzate nei territori possono essere prese ad esempio, con l'obiettivo però di giungere ad una formazione certificata omogenea in tutto il Paese, le cui cornici devono necessariamente essere fissate dallo Stato.
- In merito agli aspetti erariali e in un'ottica di equilibrio tra le diverse aree del gioco pubblico, si deve prestare attenzione a non rendere alcune tipologie di offerta – quelle già fortemente gravate – meno appetibili per il giocatore, con ulteriore riduzione delle percentuali di restituzione in vincite (cosiddetti payout); ciò vale in particolar modo per gli apparecchi AWP. In generale, va tenuto presente che l'abbassamento del payout per il gioco fisico rende più attrattivo quello online.
- Infine, con uno sguardo alla cornice europea dentro la quale il riordino si pone, la tutela della salute, dei minori e dell'ordine pubblico possono giustificare restrizioni alla libertà di impresa ma tali restrizioni devono essere sempre proporzionate, non discriminatorie e adeguate al perseguimento dello scopo per cui sono state introdotte. Questa è la sfida europea di ogni mercato regolato e la stella polare dell'opera di riordino normativo del settore che non può guardare esclusivamente all'incremento delle entrate erariali.

Nelle prossime settimane e nei prossimi mesi è essenziale che sul tema del riordino dell'offerta del gioco pubblico si svolga un ampio confronto che veda la partecipazione e i contributi di tutti i soggetti, istituzionali, imprenditoriali e della società civile, impegnati nel settore. Quanto più questo dibattito sarà approfondito, maggiori saranno le possibilità di ridisegnare un sistema funzionale. Garantire una offerta di intrattenimento ordinata e sicura, in grado di contrastare l'area dell'illegalità; limitare i rischi di insorgenza di comportamenti problematici nel consumo di gioco pubblico; assicurare risorse certe per l'Erario; rendere possibile il consolidamento di una filiera imprenditoriale importante per il Paese, che



assorbe una assai rilevante quota di lavoro: questi sono gli obiettivi da raggiungere.

Infine, l'Eurispes segnala l'esigenza che questo processo di riordino – ma anche la complessiva offerta di gioco pubblico che ne deriverà – possano avvalersi di studi adeguati alla rilevanza che il settore ha nel panorama economico e sociale del Paese; studi che, al momento, sono carenti o addirittura assenti. In particolare, manca una analisi approfondita della realtà del gioco illegale, sia nella sua dimensione fisica che nell'online, che si rende oggi quanto mai necessaria per accendere una luce chiarificatrice sui confini tra legale ed illegale e superare quelle ricostruzioni che, in particolare per l'area del gioco online, qualificano erroneamente come infiltrazioni nel gioco legale quelli che sono business illeciti completamente avulsi dai sistemi di gioco autorizzati e controllati dall'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli.

Anche il Disturbo da Gioco d'Azzardo necessita di costanti studi che portino all'elaborazione di protocolli adeguati alla cura dei soggetti patologici presi in carico dai Servizi per le Dipendenze.

Su questi piani l'Eurispes intende proseguire, in una linea di impegno e di ricerca consolidata negli anni.