



PRIMO RAPPORTO SUL GIOCO PUBBLICO IN ITALIA

Sintesi per la Stampa

Roma, 28 novembre 2019

IL PRIMO RAPPORTO SUL GIOCO PUBBLICO

Il Rapporto ha come obiettivo quello di valorizzare 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 pubblica di gioco assieme alle esternalità positive che sono derivate, nel tempo, dalla regolazione dei giochi con vincite in denaro. Il Rapporto evidenzia anche il contributo puntuale che il settore del gioco dà all'economia italiana in termini di ricchezza (PIL), di occupazione e di obiettivi sociali perseguiti.

L'ITALIA DEI GIOCHI PUBBLICI

La storia del gioco pubblico vede nel primo cinquantennio della Repubblica la domanda di gioco concentrata nelle lotterie e nei pronostici ippici o sportivi. All'alba degli anni Duemila, il contesto dei giochi con vincite in denaro presenta 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. E ciò in quanto il Parlamento ha valutato di canalizzare le attività del gioco con vincite in denaro comunque esistenti in circuiti controllabili e di evitare le infiltrazioni criminali, tramite regolamentazioni specifiche e processi di selezione di operatori privati incaricati, direttamente od indirettamente, dell'offerta di gioco pubblico.

L'organizzazione pubblica dei giochi con vincite in denaro assicura la riduzione delle conseguenze negative per i consumatori e la collettività derivanti dall'offerta di gioco lasciata in mano alle organizzazioni criminali.

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: VENTI 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 a nuovi prodotti di intrattenimento nel frattempo affermatasi nel mercato in forme illegali. Nel paragrafo, da un lato, si ripercorre cronologicamente l'ampliamento del mercato regolamentato attraverso gli atti normativi che hanno disciplinato i prodotti o le reti distributive del *retail* od *online*; dall'altro, si mettono in evidenza le peculiarità del sistema concessorio quale strumento di attuazione delle politiche decise da Governo, Parlamento, Regioni, Province ed Enti Locali.

Il Rapporto mette in evidenza che il sistema concessorio assicura il perseguimento di obiettivi di interessi pubblici: il rispetto della legalità e delle regole; il contrasto alla criminalità, il presidio dei territori, la vigilanza sugli operatori del comparto; la tutela dei consumatori, l'offerta di prodotti controllati, regolati e misurati; l'attuazione immediata di interventi diretti alla prevenzione del disturbo di gioco d'azzardo; lo sviluppo economico del comparto con la crescita di imprese e occupazione; l'emersione di gettito erariale altrimenti sommerso; non da ultimo, la copertura per l'attuazione delle politiche economiche dei Governi. .

La regolamentazione del gioco pubblico fornisce contributo allo sviluppo economico del paese (in termini di Pil ed erario), crea occupazione, assicura il presidio di legalità, consente il controllo della filiera, comporta l'applicazione di sistemi di sicurezza del prodotto e tutela del giocatore, determina i controlli di flussi di denaro illeciti (riciclaggio), impedisce le frodi al consumatore, contrasta le infiltrazioni della criminalità organizzata, impedisce l'accesso al gioco dei minori, si occupa del contrasto ai problemi di dipendenza dal gioco.

Peraltro, in circa 20 anni i giochi pubblici hanno registrato circa 275 miliardi di spesa e di questi circa 158 miliardi hanno rappresentato entrate pubbliche mentre 117 miliardi sono convogliati nei ricavi dell'intero comparto, con una media annua, dunque rispettivamente di circa 13,7 miliardi (di spesa), di cui circa 8 miliardi (di entrate pubbliche) e di circa 5,8 miliardi (di remunerazione per il comparto). Va precisato che la spesa registrata ha origine essenzialmente nel processo di emersione del gioco illegale come pianificato dal legislatore per contrastare l'economia sommersa illegale.

PRODOTTI DI GIOCO PUBBLICI E TENDENZE DI MERCATO

L'offerta legale 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, rispettivamente Amusement With Prizes e Video Lottery Terminal) gestite tramite reti telematiche, 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.

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.

Con gli aumenti di tassazione post assegnazione, 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, 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: 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 quello online (canale che ha avuto 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%).

Nel 2018 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. In particolare: 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).

Venendo alla cosiddetta “questione territoriale”, le limitazioni all'offerta pubblica definite a livello Regionale, Provinciale e Comunale (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.

Le limitazioni orarie concepite per contrastare il disturbo da gioco d'azzardo, di fatto, 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 e stanno portando in larga parte dei casi ad effetti sostanzialmente espulsivi del gioco pubblico 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.

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.

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 periferiche.

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 e 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.

LA SOSTENIBILITA' SOCIALE

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.

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 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.

L'IMPATTO SOCIALE

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.