



L'Evoluzione del Mercato dei Giochi in Italia 2003 – 2007

*Un modello per l'Europa di regolazione del
mercato per la tutela del consumatore e della
legalità*

Gennaio 2008

INDICE

EXECUTIVE SUMMARY	3
PREMESSA	6
IL MERCATO ATTUALE DEI GIOCHI.....	7
<i>Architettura per segmenti e completezza del portafoglio.....</i>	<i>7</i>
<i>Dimensioni della raccolta e delle entrate erariali.....</i>	<i>10</i>
<i>Articolazione delle filiere</i>	<i>11</i>
<i>Dimensioni economiche e occupazionali del gioco.....</i>	<i>11</i>
<i>Rapporti giuridici tra AAMS e gli attori delle filiere.....</i>	<i>11</i>
<i>Principali player presenti nel mercato.....</i>	<i>12</i>
<i>Reti fisiche di punti di vendita.....</i>	<i>13</i>
<i>Reti di vendita a distanza</i>	<i>14</i>
<i>Stato delle tecnologie per il gioco.....</i>	<i>14</i>
IL MERCATO DEI GIOCHI NEL 2002	15
<i>Caratteri distintivi del mercato legale del gioco in Italia.....</i>	<i>15</i>
<i>Volumi di gioco ed entrate per lo Stato.....</i>	<i>17</i>
<i>Problematiche emergenti.....</i>	<i>17</i>
LA STRATEGIA DI EVOLUZIONE	19
<i>Azioni intraprese</i>	<i>19</i>
<i>Risultati raggiunti.....</i>	<i>26</i>
SCENARIO EVOLUTIVO E CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE	30

EXECUTIVE SUMMARY

Nel periodo 2002 – 2007 lo Stato italiano ha intrapreso un complesso percorso finalizzato allo sviluppo qualitativo del mercato dei giochi pubblici attraverso un'offerta competitiva per gli operatori e per i consumatori e che assicuri la tutela dei giocatori e della legalità. La strategia seguita è definibile come "apertura regolata" del mercato.

Il mercato dei giochi in Italia è oggi articolato in 7 segmenti omogenei:

- *giochi numerici a quota fissa (Lotto);*
- *giochi numerici a totalizzatore (SuperEnalotto);*
- *apparecchi da intrattenimento;*
- *lotterie;*
- *giochi a base sportiva;*
- *giochi a base ippica;*
- *bingo.*

A questi segmenti si aggiungerà nel corso del 2008 il segmento dei giochi di abilità a distanza.

L'apertura regolata del mercato dei giochi è avvenuta lungo due dimensioni principali:

- *la costruzione di un'ampia offerta di giochi pubblici;*
- *l'affidamento ad imprese private della gestione dei giochi.*

La costruzione della nuova offerta di giochi pubblici si fonda sul principio della tipicità dei giochi. Per assicurare la tutela del consumatore, dell'ordine e della sicurezza pubblica, in Italia i giochi sono illeciti ad eccezione di quelli specificamente previsti dallo Stato e regolati, nella forma e nelle modalità di gioco, dall'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato (AAMS), Ente regolatore del sistema dei giochi, struttura dotata di autonomia gestionale ed organizzativa all'interno del Ministero dell'economia e delle finanze.

Nel periodo 2002 – 2007, mediante l'applicazione del principio della tipicità, l'offerta di giochi pubblici è stata ampliata introducendo (si citano i casi più rilevanti):

- *il segmento degli apparecchi da intrattenimento con vincite in denaro;*
- *il segmento dei giochi di abilità a distanza (che include il poker on-line nelle forme ammesse) per il quale ad oggi risulta definita la regolazione ma non ancora avviata la raccolta;*
- *nuove formule di gioco per l'ippica nazionale (Vincente, Accoppiata, Nuova tris, Quartè, Quintè)*
- *scommesse non ippiche a totalizzatore (BigMatch, BigRace, BigShow)*
- *scommesse ippiche multiple a riferimento*
- *gioco aggiuntivo del SuperEnalotto (SuperStar)*
- *gioco aggiuntivo del Lotto (Lotto istantaneo)*
- *gioco aggiuntivo del Totocalcio (II9)*

La gestione dei giochi è affidata in concessione ad imprese private sulla base di gare ad evidenza pubblica. Oggetto dell'affidamento è (dal 2004 in avanti) un intero segmento omogeneo di giochi, anche in modo da dare la possibilità ai concessionari di realizzare eventualmente innovazioni e compensare l'accelerazione del ciclo di vita dei prodotti di gioco. Mediante il modello pluriconcessionario generalmente adottato per i giochi di nuova introduzione, sono state create condizioni per forme di concorrenza ed efficientamento della rete di vendita all'interno del quadro di regolazione pubblica del settore. In questo modo AAMS ha progressivamente consentito l'ingresso nel mercato di un numero elevato di operatori, anche stranieri.

L'impatto della strategia di apertura regolata tra il 2003 ed il 2007 è stato:

- l'incremento della raccolta di oltre il 170% (da 15,5 miliardi di euro a circa 42,2 miliardi di euro) con una riduzione del mercato illegale derivante, in via prevalente, dall'entità della raccolta nel segmento degli apparecchi da intrattenimento (18,8 miliardi di euro) non esistente nel 2002 ed in mano alle organizzazioni criminali con un fatturato stimato di 15,5 miliardi di euro. L'Italia è così passata dal 6° al 2° posto come dimensione del mercato legale nell'UE;

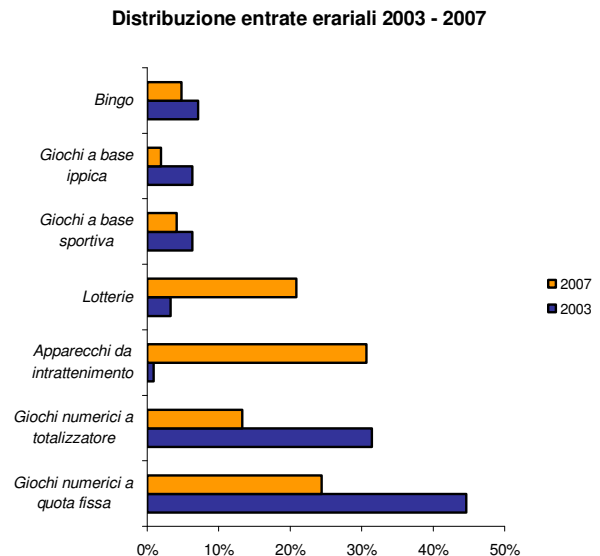
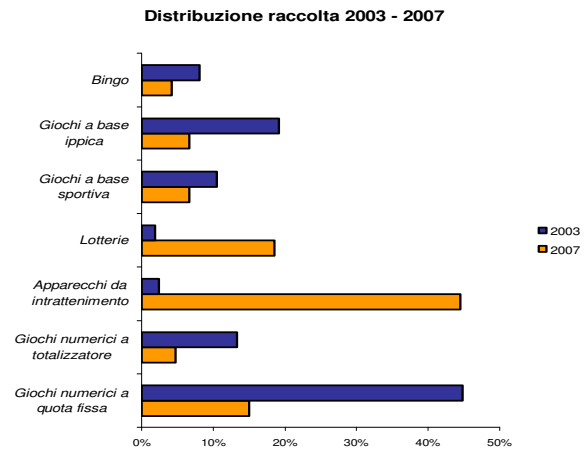
SEGMENTO	2003	2007	Variazione 2007/2003
Lotto	6.938	6.177	-10,97%
SuperEnalotto	2.066	1.940	-6,10%
Apparecchi da intrattenimento	367	18.827	5029,97%
Lotterie	282	7.954	2720,57%
Giochi a base sportiva	1.621	2.820	73,97%
Giochi a base ippica	2.962	2.748	-7,22%
Bingo	1.257	1.726	37,31%
TOTALE	15.492	42.192	172,35%

- l'incremento del 105% delle entrate per lo Stato (da 3,5 miliardi di euro a circa 7,2 miliardi di euro), ottenuto in un contesto di progressiva riduzione del prelievo fiscale nei diversi segmenti. L'incremento, quindi, è conseguito attraverso l'aumento della raccolta dei giochi generata dall'ampliamento dell'offerta. La riduzione del prelievo ha, inoltre, reso più redditizio il mercato dei giochi italiano favorendo innovazione ed investimenti;

SEGMENTO	2003	2007	Variazione 2007/2003
Lotto	1.565	1.747	11,63%
SuperEnalotto	1.100	962	-12,55%
Apparecchi da intrattenimento	33	2.250	6718,18%
Lotterie	114	1.526	1238,60%
Giochi a base sportiva	222	230	3,60%
Giochi a base ippica	220	135	-38,64%
Bingo	251	345	37,45%
TOTALE	3.504	7.195	105,34%

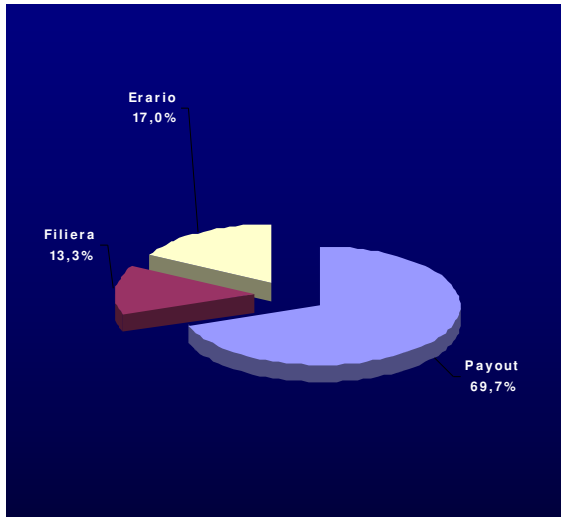
- il progressivo trasferimento della raccolta (e delle entrate) da segmenti di gioco a maggiore rischio per lo Stato (Lotto, in cui lo Stato è banco) a segmenti che reagiscono a fattori gestionali e

che permettono una maggiore stabilizzazione delle entrate;



- l'introduzione in Italia del gioco on-line mantenendo il principio della tipicità e favorendo l'ingresso di operatori internazionali anche attraverso l'oscuramento dei siti non autorizzati a tutela del consumatore. L'introduzione nel 2008 degli skill game e del poker on-line potrà comportare l'ingresso dei maggiori operatori internazionali del settore all'interno del gioco autorizzato in Italia;
- il consolidamento del settore industriale del gioco in Italia attraverso la crescita dimensionale ed il rafforzamento degli operatori nazionali

(alcuni di questi quotati in Borsa o prossimi alla quotazione) e l'ingresso nel mercato di importanti player internazionali, generando positivi riflessi occupazionali. Di seguito è rappresentata la distribuzione della raccolta tra i principali attori del settore dei giochi: giocatori (payout), filiera, erario.



beneficio dei proventi degli operatori (volano per investimenti ed innovazione) e del payout per i giocatori (maggiore attrattività rispetto al gioco illegale).

I risultati conseguiti dallo Stato italiano nel contrastare in mercato illegale attraverso l'apertura regolata del settore e l'ingresso di operatori affidabili dimostra come politiche espansive dell'offerta di gioco pubblico siano efficaci per la tutela dei consumatori e della legalità in un settore la cui crescita internazionale non appare fronteggiabile attraverso mere iniziative proibizioniste rese, peraltro, progressivamente più difficili da attuare a seguito dell'evoluzione tecnologica e della più ampia alfabetizzazione informatica dei consumatori attuali e potenziali.

Le principali direttrici di evoluzione di medio periodo riguarderanno:

- l'ulteriore ampliamento dell'offerta (skill game, poker, videolottery, cauta apertura sui giochi da casinò, etc.) al fine di renderla maggiormente competitiva rispetto al gioco illegale;
- l'internazionalizzazione dell'offerta di gioco, ampliando la possibilità di avere nel totalizzatore nazionale eventi che avvengono all'estero ed eventualmente prevedendo la collaborazione con altri Stati per realizzare totalizzazioni transnazionali;
- l'introduzione di forme di liberalizzazione dei palinsesti e delle modalità di gioco per il segmento delle scommesse in modo da rendere competitiva l'offerta autorizzata in Italia con quella internazionale;
- la progressiva riduzione del prelievo fiscale finalizzata alla maggiore redditività del settore a

PREMESSA

Il presente documento rappresenta un'analisi ragionata dell'evoluzione del mercato dei giochi in Italia dal 2002 al 2007 sotto il profilo dell'evoluzione della regolazione, dell'offerta di gioco e delle determinanti economiche del settore (domanda, valore del mercato, catena del valore della filiera dei giochi, rete di distribuzione, etc.). Particolare attenzione è stata posta ai passi ed alle iniziative che l'Ente regolatore del mercato (Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato, di seguito AAMS) ha realizzato per consentire la progressiva apertura del mercato dei giochi in Italia garantendo, attraverso la puntuale regolazione del settore, la tutela del consumatore e della legalità. Tale modello, definibile quale **apertura regolata**, rappresenta uno schema originale che ha destato l'interesse dell'Unione Europea anche per la sua natura intrinsecamente esportabile in altri Paesi.

Il documento è costituito da una **relazione generale**, orientata a ricostruire le logiche sottese alla strategia di regolazione ed alla concreta attuazione nel mercato nazionale nonché agli effetti in termini di espansione quali-quantitativa dell'offerta di gioco e dell'intero settore, articolata in quattro sezioni:

1. **il mercato attuale dei giochi**, nella quale è fornita una fotografia aggiornata del settore articolata per i 7 segmenti dell'offerta di gioco che compongono attualmente il mercato italiano;
2. **il mercato dei giochi nel 2002**, nella quale sono rappresentati gli elementi caratterizzanti il settore all'inizio del percorso di evoluzione oggetto dell'analisi;
3. **la strategia di evoluzione**, nella quale sono individuate, descritte ed analizzate criticamente le iniziative intraprese dallo Stato italiano ed i risultati raggiunti nel periodo 2003 – 2007 per lo

sviluppo e l'apertura del mercato dei giochi garantendo, attraverso la regolazione del settore, la tutela del consumatore nonché dell'ordine e della sicurezza pubblici;

4. **lo scenario evolutivo e le considerazioni conclusive**, nella quale sono rappresentate le principali sfide per la regolazione futura del settore e le principali direttrici di trasformazione per il medio termine.

IL MERCATO ATTUALE DEI GIOCHI

L'attuale mercato italiano del gioco pubblico con vincite in denaro è esaminato nella presente sezione, sia pure con estrema sintesi, in termini di:

- architettura per segmenti e completezza del portafoglio;
- dimensione della raccolta e delle entrate erariali;
- articolazione delle filiere;
- dimensioni economiche ed occupazionali del gioco;
- rapporti giuridici tra AAMS e gli attori delle filiere;
- principali player presenti sul mercato;
- reti di punti fisici di vendita;
- reti di vendita a distanza;
- stato delle tecnologie per il gioco.

La tavola riportata nella pagina seguente offre un quadro sinottico delle principali informazioni di questa sezione.

Architettura per segmenti e completezza del portafoglio

Il mercato italiano pubblico è stato articolato nel 2007, in documenti ufficiali, dal regolatore in 8 distinti segmenti (uno, quello dei giochi di abilità – skill e card games - non è ancora operativo, essendo previsto l'avvio della raccolta a partire dal primo semestre del 2008).

Tale classificazione supera la precedente basata sui singoli giochi presenti nel portafoglio. Il segmento individua ambiti di mercato sostanzialmente omogenei al loro interno (per target di domanda, caratteristiche dei prodotti di gioco, per esperienza di gioco vissuta dal consumatore, ...) e con livelli di sostituibilità per il giocatore non eccessivamente elevati (in leggera discordanza con gli esiti di precedenti - 2002 – analisi dell'Autorità

garante per la concorrenza e per il mercato, i quali rappresentavano un elevato livello di fungibilità tra i diversi giochi).

Il segmento rappresenta l'elemento su cui il regolatore definisce le proprie strategie di sviluppo, di organizzazione della filiera (in particolare, assegnazione delle concessioni) nonché di difesa dalle aggressioni del mercato illegale od irregolare. I singoli giochi (presenti e futuri) sono attribuiti ai diversi segmenti in base alle loro caratteristiche (l'attuale attribuzione dei giochi ai segmenti risente, in verità, di alcuni compromessi dovuti ai rapporti concessori in essere).

L'introduzione del concetto di segmento rappresenta un'importante evoluzione nella regolazione del settore, in quanto deriva dalla interiorizzazione, da parte del regolatore:

- da un lato, del fatto che i giochi, come tutti i prodotti, hanno un loro ciclo di vita. La consapevolezza della riduzione della vita utile di un gioco, dovuta alle mutate e più sofisticate esigenze dei consumatori, comporta la necessità di affidare segmenti omogenei di gioco per consentire al concessionario di bilanciare costantemente con innovazioni di prodotto il calo di attrattività dei giochi già esistenti. In alternativa, per consentire al concessionario il mantenimento delle condizioni di economicità della gestione, dovrebbe essere necessario un incremento dell'aggio così da garantirgli un pay-back più rapido dell'investimento effettuato;
- dall'altro, che i concessionari, dovendo effettuare rilevanti investimenti, hanno necessità di operare in un ambito di mercato

PROSPETTO SINOTTICO DELLO STATO DEL MERCATO DEI GIOCHI IN ITALIA NEL 2007

Segmenti	Tipo di gioco	Raccolta	Entrate erariali	Modello di gestione	Scadenza della concessione	Catena del valore della filiera (in % della raccolta)				
						Payout	Concessionario	Distribuzione	AAMS	Erario
Giochi numerici a quota fissa	<i>Lotto (*)</i>	6.177	1.747	Monoconcessionario	2012 - 2016	56,0	7,4	8,0	-	28,6
Giochi numerici a totalizzatore	<i>SuperEnalotto (**)</i> <i>SuperStar (**)</i>	1.940	962	Monoconcessionario	2006 (in rinnovo)	38,1	4,4	8,0	-	49,5
Apparecchi da intrattenimento	<i>Slot machine</i>	18.827	2.250	Pluriconcessionario	2010	75,0	12,2 -12,7		0,30 - 0,80	12,0
Lotterie	<i>Lotterie differite (*) (***)</i>	7.954	1.526	Monoconcessionario	2009	49,3	2,2	10,0	2,0	23,0
	<i>Lotterie istantanee (gratta e vinci)</i>					66,0	4,3	8,0	2,0	19,7
Giochi a base sportiva	<i>Scommesse sportive (*)</i>	2.820	230	Pluriconcessionario	2012 (proroga concessioni assegnate nel 2000) 2016 (nuove concessioni)	70 - 82	12 -24		-	6,0
	<i>Concorsi pronostici (****)</i>					50,0	3,45	8,0	2,26	33,84
	<i>Scommesse a totalizzatore (*****)</i>					57,0	3,45	8,0	2,26	20,0
Giochi a base ippica	<i>Scommesse ippiche (*****)</i>	2.748	135	Pluriconcessionario	2012 (proroga concessioni assegnate nel 2000) 2016 (nuove concessioni)	71,48	11,78		-	4,46
	<i>Ippica nazionale (tris, etc.) (*****)</i>					60,7	3,34	8,0	2,16	6,0
Bingo	<i>Sale bingo</i>	1.726	345	Pluriconcessionario	2012-2014	58,0	18,2		3,80	20,0

N.B. I dati sulla raccolta e le entrate sono in € milioni. I dati della raccolta 2007 sono stime al 31 dicembre sulla base dei dati aggiornati a novembre.

(*) I dati sulla filiera riferiti a questi segmenti di gioco sono dati medi non essendo predefinibile il payout (trattandosi di giochi a banco).

(**) L'imposta ed il compenso al concessionario sono variabili sulla base dell'andamento della raccolta complessiva del segmento nonché dell'incidenza percentuale dei due giochi sulla raccolta.

(***) Va aggiunto il 13,5% della raccolta che va all'Ente organizzatore della singola Lotteria.

(****) Va aggiunto il 2,45% della raccolta che va all'Istituto per il credito sportivo.

(*****) Va aggiunto il 2,54% della raccolta che va al Fondo di riserva ed il 6,75% della raccolta che va a finalità sociali e culturali.

(******) Va aggiunto il 12,28% della raccolta che va all'UNIRE.

(******) Va aggiunto il 19,80% della raccolta che va all'UNIRE.

sufficientemente ampio, nel quale ammortizzare eventuali andamenti negativi di un singolo gioco. L'affidamento di segmenti omogenei di gioco è, quindi, funzionale ad assicurare un adattamento flessibile, di quanto affidato, alle dinamiche evolutive della domanda di mercato, fornendo al concessionario leve operative per la gestione del proprio rischio imprenditoriale.

L'affidamento in concessione di segmenti omogenei di mercato (e non di singoli giochi) risponde, quindi, all'esigenza di favorire la promozione dei giochi verso target di consumatori sempre più esigenti ed attenti alle innovazioni presenti nel mercato internazionale.

I 7 segmenti attualmente attivi sono:

- *giochi numerici a quota fissa*: giochi basati sui numeri nei quali l'entità della eventuale vincita è nota al giocatore nel momento in cui decide la posta (essendo prefissato il moltiplicatore della quota in caso di vincita); la vincita la paga il banco che, teoricamente, può anche perdere. Appartiene a questo segmento il Lotto (ne farebbe parte anche la roulette, la quale non è tuttavia uno dei giochi ammessi dall'ordinamento italiano tranne che nei 4 casinò autorizzati);
- *giochi numerici a totalizzatore nazionale*: giochi basati sui numeri nei quali l'entità della eventuale vincita non è nota al giocatore nel momento in cui decide di giocare. L'entità della vincita, infatti, dipende dal numero di giocate effettuate (che determina il valore del montepremi) e dal numero di giocate vincenti. Appartiene a questo segmento, ad esempio, il SuperEnalotto;
- *apparecchi da intrattenimento*: giochi nei quali il giocatore interagisce esclusivamente con una macchina (meccanica, elettromeccanica od elettronica; nel caso di macchine elettroniche il segmento può, in taluni casi, avere punti di sovrapposizione con i giochi da casinò telematico). Appartiene a questo segmento, ad esempio, il gioco con slot machine;
- *lotterie*: giochi normalmente basati sui numeri nei quali le entità delle possibili vincite sono note al giocatore nel momento in cui decide di acquistare il biglietto di partecipazione. Le lotterie possono essere ad estrazione differita (il giocatore vince se il suo biglietto viene prescelto attraverso l'estrazione) od istantanea (il biglietto ha già stampato, in maniera celata, se è, o meno, vincente);
- *giochi a base sportiva*: giochi, concorsi pronostici e scommesse in cui il giocatore vince in relazione alla sua capacità di prevedere gli esiti di un avvenimento sportivo. In Italia tali giochi hanno una lunga tradizione che parte dall'introduzione, nel 1946, del Totocalcio. In questo segmento sono ricomprese anche scommesse che, pur avendo come oggetto eventi non sportivi (spettacolo, borsa, etc.), sono coincidenti, in termini di prodotto, con quelle riferite agli avvenimenti sportivi, e comunque rappresentano un percentuale trascurabile del mercato;
- *giochi a base ippica*: giochi, concorsi pronostici e scommesse in cui il giocatore vince in relazione alla sua capacità di prevedere gli esiti di una corsa di cavalli: anche in questo segmento l'Italia vanta una lunga tradizione (il concorso Totip è stato uno dei primi ad essere lanciato nel mondo);
- *bingo*: si tratta di un gioco numerico a totalizzazione locale nel quale l'entità della eventuale vincita non è nota al giocatore nel momento in cui decide di giocare. L'entità della vincita, infatti, dipende dal numero di cartelle acquistate (che determina il valore del montepremi) e dal numero di cartelle vincenti. Si tratta di un segmento solo parzialmente sviluppato in Italia.

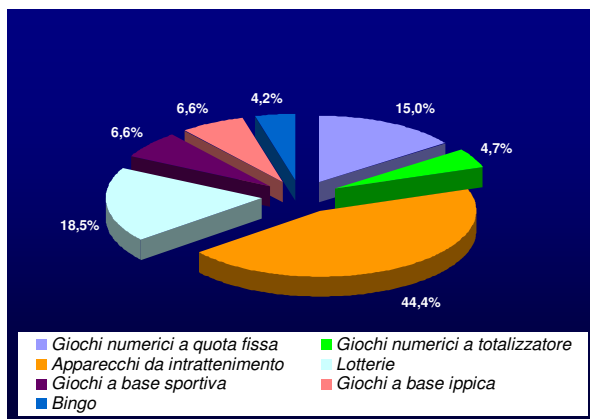
Nel complesso il portafoglio giochi gestito da AAMS è tra i più ampi del mondo e sufficientemente moderno come concezione dei prodotti.

Accanto all'offerta di AAMS esiste anche un'ulteriore, limitata, offerta legale di gioco, quella operata dai 4 casinò italiani (tutti ubicati nel nord dell'Italia) con un turnover, nel complesso, di poco superiore ai 400 milioni di euro. Non è prevedibile l'apertura di nuovi casinò nel breve termine.

Dimensioni della raccolta e delle entrate erariali

La raccolta dei giochi pubblici gestiti da AAMS si è attestata nel 2007 a circa 42,2 miliardi di euro (quasi il 20% in più rispetto al 2006). La raccolta illegale od irregolare dovrebbe ancora pesare tra il 10% ed il 20% di quella legale.

La figura sottostante rappresenta il contributo di ciascun segmento alla raccolta.



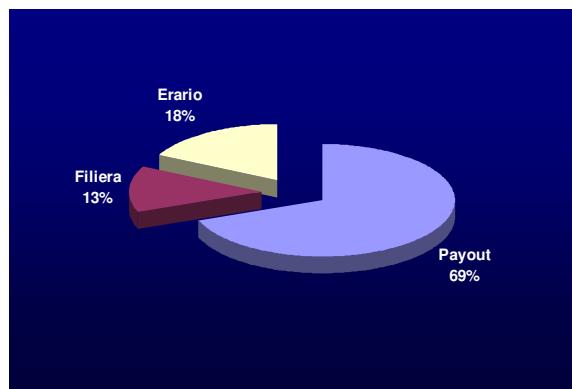
Elementi essenziali da notare:

- la sicura preferenza dei giocatori per i giochi a più elevato payout;
- il livello elevato di raccolta originato dagli apparecchi da intrattenimento deriva anche dalla scarsa presenza di casinò;

- il potenziale dei giochi a base sportiva è ancora in parte inespresso.

Nel 2007 si stima che raccolta dei giochi a distanza raggiunga 1.050 milioni di euro, con circa 920 milioni di euro derivanti dalle scommesse sportive a quota fissa.

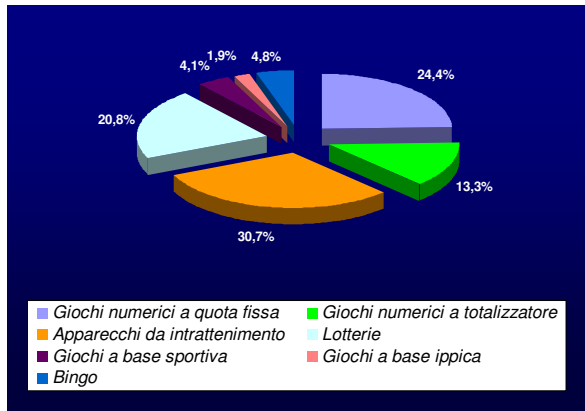
I circa 42,2 miliardi giocati sono ritornati ai giocatori, sotto forma di vincite, circa 28,9 miliardi di euro. Di seguito di riporta la distribuzione della raccolta nel 2007 (su dati di consuntivo).



Le entrate erariali derivanti dai giochi si aggirano, per il 2007, sui 7,2 miliardi di euro (più del 7% in più rispetto al 2006). A tali entrate occorre aggiungere:

- i contributi versati ad UNIRE (circa 400 milioni di euro) a supporto dei suoi compiti istituzionali;
- i proventi una tantum derivanti dall'assegnazione dei diritti per la raccolta di giochi a base sportiva e a base ippica (circa 420 milioni di euro);
- le entrate per l'applicazione dell'imposta del 6% sulle vincite del lotto (circa 210 milioni di euro).

La figura sottostante rappresenta il contributo di ciascun segmento alle entrate erariali in senso stretto (7,2 miliardi di euro).



Da rilevare che:

- la costante crescita delle entrate erariali è stata ottenuta nell'ambito di una politica di riduzione delle aliquote di imposizione sui singoli giochi e, pertanto, le entrate erariali sono cresciute percentualmente meno della raccolta;
- in Italia, a differenza di altri Paesi, non esiste un significativo movimento di opinione che richieda un'assegnazione diretta dei proventi erariali da gioco a "good cause". Un caso rilevante esistente è l'assegnazione di parte dei proventi del lotto alla tutela e valorizzazione del patrimonio artistico italiano. Tale assenza di richiesta è da ricondurre, probabilmente, all'elevato tasso di sfiducia che accompagna l'operato della pubblica amministrazione.

Articolazione delle filiere

L'attuale articolazione delle filiere dei diversi giochi - pur risentendo, in parte, ancora di "incrostazioni storiche" - ben rappresenta le differenze organizzative correlate alle intrinseche differenze dei singoli prodotti.

I modelli esistenti di filiera sono, semplificando alquanto, i seguenti:

- *lotto*: monoconcessionario con ridotta delega, che assicura l'organizzazione centralizzata del gioco insieme con AAMS, il quale si avvale di

una rete di punti di vendita messa a disposizione da AAMS;

- *lotterie e giochi numerici a totalizzatore nazionale*: monoconcessionario con elevata delega, che assicura l'organizzazione centralizzata del gioco, il quale si avvale di una rete propria di punti di vendita;
- *apparecchi da intrattenimento*: pluriconcessionario con delega non elevata, che assicura la gestione del gioco il quale viene venduto attraverso punti di vendita contrattualizzati e gestiti dai proprietari degli apparecchi (imprese diverse dai concessionari);
- *giochi a base sportiva e a base ippica*: pluriconcessionario con delega non elevata, che assicura l'organizzazione centralizzata del gioco insieme con AAMS (ed UNIRE per gli aspetti tecnici dei giochi su base ippica), il quale si avvale di una propria rete di punti di vendita;
- *bingo*: pluriconcessionario con elevata delega, che assicura l'organizzazione del gioco e ne effettua la vendita esclusivamente attraverso la propria struttura fisica.

Dimensioni economiche e occupazionali del gioco

Il fatturato della filiera (imprese di gioco e punti di vendita) proveniente dal gioco è pari a circa 5,5 miliardi di euro, per circa il 60% di competenza delle reti dei punti di vendita.

Gli occupati nelle filiere sono oltre 140.000 la maggior parte dei quali, lavorando presso i punti di vendita, sono da considerare part time. Gli occupati presso le imprese di gioco in senso stretto sono circa 25.000 (dai dati sono sempre esclusi i 4 casinò).

Rapporti giuridici tra AAMS e gli attori delle filiere

AAMS assegna ad operatori privati la raccolta dei giochi attraverso un rapporto giuridico di diritto amministrativo denominato concessione; attraverso la concessione un ente pubblico (il concedente) trasla ad un altro soggetto (il concessionario), normalmente ma non necessariamente di diritto privato, proprie attività e propri poteri.

Al momento attuale AAMS ha definito una strategia in base alla quale assegna:

- ad un solo concessionario tutti quei giochi che per loro natura richiedono un'organizzazione centrale unitaria (in generale le cd. lottery);
- a più concessionari quei giochi per i quali la competizione genera positive ricadute sui giocatori in termini di livello di servizio e di prezzo di vendita (attualmente giochi a base sportiva, giochi a base ippica, bingo ed apparecchi da intrattenimento). In linea di principio, il modello "pluriconcessionario" è stato adottato quando AAMS ha ritenuto di poter promuovere una reale competizione al fine di generare vantaggi per tutta la filiera del gioco, inclusi i consumatori, per esempio nel caso di elevata dinamicità della domanda (come per il settore delle scommesse sportive) o di ampiezza del mercato potenziale (come per il settore degli apparecchi da intrattenimento).

Occorre notare che se la strategia appare in sé logica, la attuale attribuzione dei giochi ad una anziché ad un'altra classe risente sicuramente dei vincoli derivanti dalla situazione pregressa. Normalmente AAMS non ha rapporti giuridici diretti con le reti dei punti di vendita dei giochi ad eccezione per quella del lotto. La rete dei venditori del lotto è composta da 35.000 concessionari della raccolta, quasi esclusivamente tabaccai.

Nel comparto dei giochi pubblici sono oggi attive una pluralità di imprese, alcune anche di grandi dimensioni, sia per volumi di gioco amministrati che per ampiezza delle reti distributive gestite.

Tra questi "operatori imprenditoriali" un ruolo centrale è ricoperto dai concessionari dei giochi pubblici. A fine 2006 i concessionari erano oltre 1.600, tra i quali concessionari titolati ad offrire i giochi anche solo tramite il canale telematico. Tra questi, ve ne sono circa 30 direttamente od indirettamente riconducibili a Paesi esteri, anche extra comunitari.

I concessionari di grandi dimensioni che sono presenti sul territorio italiano con una rete distributiva capillare e diffusa sono circa 20. Tra questi i più significativi, in termini di volume di raccolta sono Lottomatica, Sisal, Snai, Atlantis, Cogetech e HBG.

Di seguito sono rappresentate le quote di raccolta dei principali operatori stimate sulla base di stime su dati 2007.

Player	Quota di raccolta %
Lottomatica	30
Atlantis	14
SISAL	11
SNAI	10
Cogetech	5
Gamenet	<5
HBG	<5
Cirsa	<5
Codere	<5

Occorre considerare che le quote di mercato di Atlantis deriva esclusivamente dalla loro

Principali player presenti nel mercato

partecipazione al segmento Apparecchi da intrattenimento. In tale segmento la quota di raccolta di competenza del concessionario è molto più ridotta di quella degli altri (mediamente è circa un decimo); pertanto il fatturato di Atlantis, ad esempio, può essere stimato in circa il 5% di quello di Lottomatica.

Nella tabella seguente sono rappresentati per segmento di gioco gli operatori principali e le relative quote di mercato (stime su dati 2007).

Segmento	Player principali	Quote di raccolta %
Lotto	Lottomatica	Monopolio
SuperEnalotto	SISAL	Monopolio
Apparecchi da intrattenimento	Atlantis	29,6
	Cogetech	10,6
	Gamenet	10,6
Lotterie	Consorzio Lotterie nazionali - Lottomatica	Monopolio
Giochi a base sportiva	SNAI	40,0
	SISAL - Match Point	13,0
	Lottomatica	13,0
Giochi a base ippica	SNAI	31,0
	SISAL - Match Point	12,0
Bingo	Codere	<10
	Cirsa	<10
	HBG	<10

Per quanto concerne il mercato on line, di seguito sono rappresentati gli operatori principali e le rispettive quote di mercato.

	Player principali	Quote di raccolta %
Giochi on-line	Totosi	15,0
	SISAL-Match Point	10,0
	Bwin	10,0

Reti di punti fisici di vendita

A fine 2007 esistono le seguenti reti di punti di vendita dei giochi:

- *rete del lotto (giochi numerici a quota fissa)*: circa 35.000 punti vendita, di cui oltre 34.500 (tabaccai) considerano la vendita di gioco come attività aggiuntiva a quella principale e meno di 500 (rivendite del lotto) hanno per attività esclusiva la vendita del gioco;
- *rete del SuperEnalotto (giochi numerici a totalizzatore nazionale)*: circa 19.000 punti vendita, di cui oltre 18.700 (tabaccai e bar, essenzialmente) considerano la vendita di gioco come attività aggiuntiva a quella principale e meno di 300 (ricevitorie pure) hanno per attività esclusiva la vendita del gioco;
- *rete delle lotterie*: circa 45.000 punti vendita, di cui oltre 44.500 (tabaccai, edicole e bar, essenzialmente) considerano la vendita di gioco come attività aggiuntiva a quella principale e meno di 500 (ricevitorie pure e rivendite del lotto) hanno per attività esclusiva la vendita del gioco;
- *reti dei giochi a base sportiva e dei giochi a base ippica*: circa 15.000 punti vendita, di cui circa 12.000 (tabaccai e bar, essenzialmente) considerano la vendita di gioco come attività aggiuntiva a quella principale e circa di 3000 (agenzie di scommesse e negozi per la vendita di giochi) hanno come attività esclusiva la vendita del gioco;
- *rete delle sale bingo*: circa 250 punti vendita che hanno per attività esclusiva la vendita del gioco;
- *rete degli apparecchi da intrattenimento*: circa 100.000 punti vendita, di cui oltre 94.000 (tabaccai, circoli privati, ristoranti, alberghi e bar, essenzialmente) considerano la vendita di gioco come attività aggiuntiva a quella principale e meno di 6.000 (sale giochi oltre a ricevitorie pure, rivendite del lotto, agenzie di scommesse e negozi per la vendita di giochi nonché le sale bingo) hanno per attività esclusiva la vendita del gioco.

Ovviamente le reti hanno dei rilevanti punti di sovrapposizione e, pertanto, le dimensioni complessive della rete fisica distributiva del gioco possono essere così sintetizzate:

- *rete primaria, composta dalle reti del lotto, del SuperEnalotto, del bingo, dei giochi a base sportiva e dei giochi a base ippica: 50 – 53.000 punti di vendita, di cui circa 4.500 aventi come attività esclusiva la vendita del gioco;*
- *rete secondaria, composta dalle reti delle lotterie e degli apparecchi da intrattenimento: circa 120.000 punti di vendita, di cui circa 6.000 aventi come attività esclusiva la vendita del gioco;*
- *rete complessiva, data dalla somma della rete primaria con la rete secondaria: circa 130.000 punti di vendita, di cui almeno 6.000 aventi come attività esclusiva la vendita del gioco.*

Quasi tutti i punti di vendita facenti parte della rete primaria forniscono, attraverso gli apparati dedicati alla vendita di gioco, anche ulteriori servizi alla cittadinanza quali, ad esempio, pagamenti di fatture, ricariche telefoniche, vendita di biglietti per avvenimenti sportivi o musicali.

L'esperienza maturata negli ultimi anni ha dimostrato che l'attuale dimensionamento della rete primaria (nata per accumuli successivi, senza alcun disegno strategico unitario né alcuna attività pianificatoria centralizzata) è eccessivo; per l'Italia sarebbe sufficiente una rete distributiva non superiore ai 35.000 punti di vendita (il 15% aventi come attività esclusiva la vendita del gioco).

Reti di vendita a distanza

Con riferimento alla fine del 2007 la vendita a distanza di gioco pubblico è esercitata limitatamente a:

- scommesse sportive a quota fissa;
- scommesse ippiche a totalizzatore e a quota fissa (scommesse ippiche "da agenzia");

- lotterie istantanee.

Gli operatori coinvolti sono numerosi di cui 10 presentano livelli di raccolta che si avviano ad essere significativi.

Stato delle tecnologie per il gioco

Le tecnologie a supporto del processo di gioco, negli ultimi anni (a differenza della fine degli anni '90), non hanno registrato evoluzioni significative.

Gli apparati più tipici sono:

- i sistemi di convalida delle transazioni di gioco presso i punti di vendita. La tecnologia è, al momento, matura e non esiste un leader di mercato in assoluto (l'italiana Lottomatica, attraverso la controllata GTech è probabilmente il maggior costruttore mondiale; l'italiana Mael del gruppo Olivetti, negli anni '80 leader tecnologico incontrastato, è ormai ridotta ad una quota marginale di mercato);
- gli apparecchi da intrattenimento. In questo caso la componente fondamentale è la scheda di gioco, vale a dire la parte software. Il mercato è estremamente frazionato e di tipo locale, in ragione delle specifiche diverse adottate da ogni nazione; le multinazionali del settore (GTech sempre, MerKur, Cirsa, Codere, Recreativo Franco ed altri) occupano quote ridotte del mercato globale e di quello italiano.

IL MERCATO DEI GIOCHI NEL 2002

Lo stato del comparto dei giochi in Italia all'inizio degli anni duemila è stato documentato da un imponente studio condotto, nel biennio 2001/2002, dalla VI Commissione permanente del Senato e pubblicato nel 2003 con il titolo "Indagine conoscitiva sul settore dei giochi e delle scommesse". Tale indagine ha rappresentato una ricognizione accurata del settore e sia l'analisi contenuta che gli indirizzi formulati hanno incontrato il favore di tutte le forze politiche presenti nel Parlamento.

Il quadro che emergeva dall'indagine conoscitiva era caratterizzato dalla significativa presenza del gioco clandestino, vale a dire di quello illegale od irregolare. L'indagine stimava il fatturato del gioco illegale o irregolare superiore a quello legale (circa 21 miliardi di euro l'anno contro i circa 15 dell'anno medio di quel periodo). In particolare, la sola diffusione degli apparecchi elettronici per il gioco d'azzardo produceva, secondo le stime raccolte dalla Commissione, circa 15,5 miliardi di euro, quale risultato di una netta espansione, a partire dagli anni novanta, del gioco illegale in quel settore, favorita dallo sviluppo tecnologico e dal crescente interesse del pubblico più giovane verso tali giochi.

Sulla base di questo quadro di preoccupazioni, concernenti anche i riflessi sulla tutela del consumatore e sulla garanzia dell'ordine e della sicurezza pubblici nel settore, l'indagine ha presentato due tesi principali, suffragate dalle esperienze nei Paesi nei quali il gioco illegale è pressoché assente:

- il gioco clandestino è in correlazione inversa con la capacità dei pubblici poteri di offrire una

gamma di prodotti quanto più differenziata ed appetibile;

- l'espansione del gioco clandestino deve essere contrastata non solo con l'attività di repressione, ma anche attraverso un'azione di razionalizzazione e di programmazione delle attività di gioco legale caratterizzata dall'ampliamento e dalla diversificazione dell'offerta di gioco, dalla riduzione generalizzata del prelievo fiscale e dalla capillare estensione della rete di distribuzione, in modo da raggiungere un'adeguata copertura dell'intero territorio nazionale.

In questa sezione, il mercato dei giochi nel 2002 sarà rappresentato attraverso:

- l'individuazione dei caratteri distintivi del settore, con particolare riferimento ai prodotti ed alla rete di distribuzione esistente;
- i dati sulla raccolta e le entrate per lo Stato;
- l'illustrazione delle principali problematiche emergenti.

Caratteri distintivi del mercato legale del gioco in Italia

L'offerta di giochi pubblici in Italia nel 2002 comprendeva:

- Lotto;
- SuperEnalotto;
- Apparecchi da intrattenimento senza vincite in denaro, e quindi limitati esclusivamente ai cosiddetti videogame (apparecchi di puro intrattenimento) non essendo legalizzate le vincite in denaro;
- Lotterie;
- Giochi a base sportiva (inclusi i concorsi pronostici);
- Giochi a base ippica;
- Bingo (introdotto proprio nel 2002).

I giochi da casinò, in Italia, sono vietati, ad eccezione di quelli praticati in quattro comuni (Venezia, Sanremo, Campione d'Italia e Saint Vincent) in cui ciò è permesso, attraverso una precisa deroga alle vigenti leggi penali, esclusivamente all'interno delle sale da gioco. Lo Stato italiano non ammetteva (e non ammette tutt'ora) l'esercizio di giochi da casinò, non per motivi legati alla affidabilità degli operatori che li gestiscono, bensì per la sostenuta loro intrinseca pericolosità sociale.

L'offerta di gioco in Italia nel 2002, sotto il profilo dei prodotti, era ancora fortemente centrata sui giochi storicamente popolari quali Lotto, Concorsi pronostici (Totocalcio e Totip), SuperEnalotto e scommesse ippiche. In particolare, il SuperEnalotto era stato alla fine degli anni novanta l'innovazione di maggior successo con l'introduzione del jackpot che consentiva vincite particolarmente elevate.

L'espansione del SuperEnalotto, che tuttavia nel 2002, mostrava già segni di "affaticamento" (cosiddetto jackpot fatigue), e l'espansione delle scommesse sportive, aveva significativamente cannibalizzato i concorsi pronostici che soffrivano del livello modesto delle vincite e del progressivo ridursi del montepremi.

Il 2002 era stato anche l'anno di introduzione delle sale Bingo, tuttavia con un numero di operatori effettivamente attivi (300) ben inferiori al numero dei concessionari autorizzati (420).

Il settore degli apparecchi da intrattenimento risultava sostanzialmente non regolato a causa della mancata legalizzazione dell'offerta con vincite in denaro. L'offerta irregolare era stimata in circa 800.000 videopoker in gran parte controllati dalle organizzazioni criminali.

Per quanto concerne le lotterie, curate direttamente da AAMS e teoricamente distribuite da un canale capillare composto da ricevitorie ed edicole, la preferenza dei consumatori verso forme di gioco a esito immediato aveva fortemente messo in crisi le lotterie nazionali differite. Le lotterie istantanee, i cosiddetti "gratta e vinci", attraversavano, tuttavia, un momento di forte disaffezione nei giocatori dovuta alla decisione (presa nella seconda metà degli anni '90 dal Ministero delle Finanze) di non pagare le vincite su un ingente numero di biglietti "vincenti" originate da un errore di stampa (cosiddetto caso Curno, dal nome del paese in cui si concentrarono le vincite). Non erano offerte lotterie telefoniche o, genericamente, a distanza.

Il carattere distintivo di questo portafoglio di giochi era, quindi, quello della sostanziale maturità. Tale maturità consentiva la sopravvivenza di un mercato dei giochi parallelo, non legale, che da una parte utilizzava più rapidamente le innovazioni tecnologiche dall'altra si alimentava di forme tipiche di lotterie irregolari ancora diffuse a livello popolare (le cosiddette "riffe").

A questa sostanziale maturità - e in alcuni casi, quali i concorsi pronostici e le lotterie differite, declino - dell'offerta corrispondeva una complessa gestione della rete di distribuzione.

Per i giochi più popolari (Lotto, concorsi pronostici e SuperEnalotto) la rete di distribuzione era sostanzialmente in mano a pochi operatori ed alla rete dei tabaccaia. Il potenziamento della rete della raccolta del Lotto attraverso la concessione a Lottomatica s.p.a. aveva dato buoni risultati in termini di crescita delle entrate per lo Stato.

La situazione era ben diversa per le scommesse sportive (a quota fissa, non essendo ancora presenti quelle a totalizzatore) e quelle ippiche. In

questi segmenti, i concessionari avevano una forte esposizione debitoria (che proprio nel 2002 condusse ad iniziative legislative finalizzate al sostegno economico del settore, in particolare, ma non esclusivamente, per quanto riguarda le agenzie ippiche). Le agenzie erano vincolate all'erogazione di un minimo garantito (definito dalle stesse agenzie in sede di aggiudicazione delle concessioni) destinato, nel caso delle agenzie ippiche, all'Unione nazionale per l'incremento delle razze equine (UNIRE) e, nel caso delle agenzie sportive, al Comitato olimpico nazionale italiano (CONI) (in tutti e due i casi a sostegno delle proprie finalità istituzionali). Tale meccanismo aveva posto molti concessionari in una situazione di grave insolvenza.

Nei segmenti maggiormente innovativi, quali bingo ed apparecchi di intrattenimento, erano attivi operatori locali non essendo ancora il mercato (nel caso del bingo) e la regolazione (nel caso degli apparecchi da intrattenimento) sufficientemente stabili per sostenere la formazione di gruppi più ampi o l'investimento di operatori internazionali (occorre precisare che nel bingo sono entrati fin da subito alcuni gruppi spagnoli, leader a livello mondiale, ma con quote di mercato ridotte in Italia).

Alla maturità dell'offerta di gioco corrispondeva, quindi, una sostanziale inerzia della rete di distribuzione, con livelli molto limitati di competizione e con pochissimi operatori in grado di realizzare autonomamente investimenti per il rilancio/potenziamento del portafoglio.

Volumi di gioco ed entrate per lo Stato

La tabella seguente riporta i valori della raccolta e delle entrate erariali riferite all'anno 2002.

Segmento	Raccolta €mln	Entrate €mln
Lotto	7.863	2.452

SuperEnalotto	2.222	1.182
Apparecchi da intrattenimento (*)	-	-
Lotterie	302	125
Giochi a base sportiva (**)	1.656	237 (***)
Giochi a base ippica	2.792	190 (***)
Bingo	784	157
Totale	15.619	4.343

(*) Nel 2002 non è stata registrata alcuna raccolta per gli apparecchi da intrattenimento (il mercato era completamente "in nero" tanto che nel 2004 fu effettuata una sorta di sanatoria per gli anni pregressi); nel 2003, la raccolta degli apparecchi da puro intrattenimento legali era di €mln 363 con un gettito per lo Stato di €mln 33.

(**) Questo segmento comprende scommesse sportive e concorsi pronostici. Nel 2002 la distribuzione della raccolta era il 66% per le scommesse sportive e 33% per i concorsi pronostici.

(***) Per i giochi a base ippica e quelli a base sportiva vanno aggiunti, rispettivamente, i contributi direttamente destinati ad UNIRE (€ mln 406) a al CONI (circa € mln 420).

Visti in una prospettiva dinamica, tali dati indicavano:

- una sostanziale stabilità della raccolta del Lotto;
- una flessione contenuta del SuperEnalotto;
- una riduzione più significativa dei Giochi a base sportiva, in particolare per il declino del Totocalcio, e dei giochi a base ippica;
- una marcata crisi delle lotterie;
- relativamente al bingo, il 2002 era l'anno di lancio e quindi non sussistevano parametri di confronto.

Problematiche emergenti

La situazione presente nel mercato dei giochi nel 2002 presentava molteplici profili di rischio e criticità.

In primo luogo, il tema del contrasto al gioco illecito ed irregolare rendeva necessario dare, come sostenuto nell'indagine conoscitiva citata, "piena dignità al gioco pubblico, ampliando la percezione di un chiaro disvalore sociale del gioco clandestino, i cui proventi servono solo alla malavita organizzata" attraverso "un'opera di coinvolgimento pieno dei

soggetti imprenditoriali e commerciali chiamati a cooperare con le autorità competenti e con le forze dell'ordine in modo da attuare politiche attive di emersione del gioco illegale per dare credibilità e trasparenza al settore garantendo solide prospettive di sviluppo”.

In secondo luogo, l'offerta dei giochi non era regolata e gestita in modo unitario e questo generava situazioni di sovrapposizione tra regole di diversa impostazione, trattamenti fiscali, aggi e condizioni di concessione spesso disequilibrati. Tale situazione rendeva difficile pensare all'apertura del mercato o ad un'efficace tutela della concorrenza qualora dovesse essere favorito l'ingresso di nuovi operatori.

Conseguentemente, il panorama imprenditoriale nel mercato dei giochi restava sostanzialmente asfittico, con scarsa propensione all'investimento ed all'innovazione di prodotto che pure era percepita necessaria per raccogliere la sfida del gioco irregolare.

Altro profilo di criticità derivava dalla concentrazione della raccolta su segmenti di offerta la cui crescita era fortemente influenzata da fattori esogeni. Si fa qui riferimento, ad esempio, all'andamento erratico della raccolta del Lotto, influenzata dalla presenza di numeri cosiddetti “ritardatari” con impatti rilevanti anche per il rischio che lo Stato si assume gestendo il banco.

La volatilità della raccolta corrisponde ad un andamento potenzialmente instabile del gettito per lo Stato. A causa della forte incidenza del Lotto sulla raccolta complessiva, nel 2002 era possibile rilevare (a parità di raccolta) fluttuazioni annuali delle entrate per lo Stato fino al 50%. L'incertezza sull'andamento del gettito rendeva di fatto

impossibile avviare misure di rimodulazione e riduzione del carico fiscale sui giochi.

Parallelamente, la necessità di mantenere una pressione fiscale elevata (nel 2003 ancora si attestava al 22,6%) sortiva effetti negativi sui margini lungo l'intera filiera dei giochi, mantenendo i proventi degli operatori a livelli modesti e non incoraggiando, così, innovazione ed investimenti.

Per questi fattori strutturali di scarsa competitività del settore, gli operatori dei giochi, nel 2002 tutti italiani (tranne le citate marginali eccezioni presenti nel bingo), apparivano fortemente esposti alla concorrenza internazionale e vulnerabili rispetto ad acquisizioni da parte di operatori stranieri interessati ad entrare nel mercato italiano. La rimozione di questi fattori e l'apertura del mercato avrebbero potuto generare effetti di rafforzamento delle imprese del settore attraverso una concorrenza bilanciata da un robusto sistema di regolazione in mano pubblica.

LA STRATEGIA DI EVOLUZIONE

Sulla base degli esiti dell'indagine parlamentare conoscitiva e di ulteriori analisi del mercato del gioco, che avevano evidenziato la necessità di ampliare il numero dei soggetti economici presenti nella filiera del gioco, il Parlamento ed il Governo hanno, dapprima, individuato in maniera esplicita AAMS quale unico ente regolatore in materia di gioco e, successivamente, definito la cornice di riferimento per AAMS nell'ambito della quale definire la strategia operativa di regolazione del settore:

- **incrementare il livello di tutela dei consumatori di giochi;**
- **ridurre drasticamente, ed in tempi ravvicinati, la quota di mercato gestita dagli operatori illegali ed irregolari;**
- **creare le condizioni per una progressiva riduzione del prelievo tributario;**
- **aprire il mercato a nuovi operatori, anche esteri;**
- **ampliare e diversificare la gamma dei giochi pubblici offerti;**
- **ottimizzare la rete distributiva.**

A partire dal 2003, nel rispetto del più generale obiettivo di tutela dei consumatori e dell'ordine e della sicurezza pubblici, AAMS ha posto in essere un ventaglio articolato di iniziative finalizzate all'attuazione di una strategia di "apertura regolata" del mercato dei giochi. Le principali direttrici sono sintetizzabili come segue:

- I. **revisione ed implementazione della regolazione dei giochi pubblici** finalizzata a:
 - aumentare la competitività dei giochi pubblici rispetto all'offerta illegale (in particolare per concorsi pronostici, scommesse sportive, scommesse ippiche, bingo, lotterie istantanee);

- legalizzare giochi precedentemente gestiti esclusivamente dal mercato illegale (a partire dagli apparecchi da intrattenimento con vincite in denaro);
 - razionalizzare il processo di produzione ed erogazione dei giochi per garantire la maggior tutela dei consumatori;
- II. **ampliamento del numero degli operatori**, creando le condizioni per una qualificata e diversificata partecipazione di imprese estere ed **ottimizzazione della rete di vendita** dei giochi;
 - III. **riduzione del prelievo tributario sui giochi**, in particolare in materia di scommesse sportive, concorsi pronostici su base sportiva, scommesse ippiche, lotterie istantanee, apparecchi da intrattenimento con vincite in denaro;
 - IV. **revisione delle modalità e dei contenuti della comunicazione e promozione dei giochi;**
 - V. **la regolazione dell'offerta di gioco via internet.**

Nelle pagine successive di questa sezione del documento sono descritti ed analizzati:

- le **azioni** di regolazione intraprese da parte di AAMS lungo le direttrici menzionate in precedenza;
- i **risultati raggiunti** in termini di evoluzione della raccolta e delle entrate per lo Stato per i diversi segmenti che compongono il mercato dei giochi in Italia.

Azioni intraprese

Revisione ed implementazione della regolazione dei giochi pubblici: il principio della tipicità

Il cardine concettuale della strategia delineata ed attuata da AAMS in materia di regolazione dei giochi pubblici è il rafforzamento del principio della "tipicità" del gioco legale, principio peraltro già esistente nell'ordinamento giuridico italiano prima del 2002.

La disciplina generale dei giochi pubblici con vincite in denaro, infatti, è stata definita dal D. Lgs. 14 aprile 1948, n. 496, che ha assegnato le competenze, in termini di organizzazione ed esercizio di tali giochi, allo Stato. Contemporaneamente la normativa di carattere penale ha previsto, e prevede tuttora, il divieto e la repressione del gioco d'azzardo, ad eccezione ovvia dei casi in cui esso è autorizzato (ad esempio nei Casinò).

Tale impianto normativo, che si ritrova in molti Stati, è coerente col fatto che il gioco con vincita in denaro è un'attività generalmente vietata per motivi di ordine e salute pubblica. Tale affermazione rende giustificabile, anche nella disciplina della Corte di giustizia europea, l'adozione di legislazioni "proibizionistiche" per la necessità di evitare che i giochi "siano fonte di profitto individuale", nella circostanza che comportano "elevati rischi di criminalità e di frode" e che "costituiscono un'incitazione alla spesa che può avere conseguenze individuali e sociali dannose".

In questa prospettiva, l'esercizio del gioco può avvenire solo in forme tipiche (la tipicità dei giochi pubblici, appunto), definite da specifici provvedimenti di legge o regolamentari che ne disciplinano l'erogazione, essendo altrimenti vietato. I giochi così regolati sono, comunque, soggetti a particolari controlli da parte delle Forze dell'ordine data la loro potenziale pericolosità sociale.

Scheda 1 – I nuovi prodotti lanciati con il principio della tipicità (anni 2003 – 2007)

Segmenti

- ◆ *Apparecchi da intrattenimento con vincite in denaro*
- ◆ *Giochi di abilità a distanza*

Singoli giochi

- ◆ *Nuove formule di gioco per l'ippica nazionale (Vincente, Accoppiata, Nuova tris, Quartè, Quintè)*
- ◆ *Scommesse non ippiche a totalizzatore (BigMatch, BigRace, BigShow)*
- ◆ *Scommesse ippiche multiple a riferimento*
- ◆ *Gioco aggiuntivo del SuperEnalotto (SuperStar)*
- ◆ *Gioco aggiuntivo del Lotto (Lotto istantaneo)*
- ◆ *Gioco aggiuntivo del Totocalcio (119)*

La regolamentazione è diretta a prevedere tutti gli oggetti, gli aspetti ed i meccanismi di gioco, la modalità di ripartizione della raccolta tra i soggetti coinvolti a vario titolo nella filiera di gioco (Stato, concessionari, rivenditori, consumatori), la disciplina delle categorie e degli importi dei premi e le caratteristiche degli operatori ammessi alla distribuzione del gioco stesso nonché gli obblighi e le forme di comunicazione delle regole da assicurare a favore dei consumatori. Lo Stato, in via diretta ovvero delegando AAMS, formula tale regolamentazione sulla base di una accurata valutazione della domanda, dei profili di offerta e dei rischi per il consumatore.

Inoltre la regolazione fa sì che ciascun gioco presenti le limitazioni necessarie ad un corretto svolgimento del processo di erogazione del gioco stesso. Tali limitazioni sono evidentemente poste a tutela dei consumatori nonché dell'ordine e della sicurezza pubblica e, in genere, riguardano: gli orari di erogazione, i massimali di gioco (o di vincite), l'ammontare totale delle vincite, la tempistica di liquidazione delle vincite stesse, il possesso, da parte degli operatori, di specifiche licenze di pubblica sicurezza, i requisiti di sicurezza (per i consumatori e gli addetti) che devono possedere i locali in cui il gioco viene erogato, ecc..

In pratica l'esercizio del gioco (attraverso la concessione) è aperto a tutti gli operatori in possesso di determinati requisiti di affidabilità ma deve essere esercitato esclusivamente nel rispetto dei regolamenti specifici di ciascun gioco e ciò a tutela dei consumatori, dell'ordine e della sicurezza pubblica.

L'applicazione del principio di tipicità ha consentito di ampliare in modo regolato il portafoglio dei giochi leciti (ad esempio introducendo la disciplina degli apparecchi da intrattenimento con vincita in denaro, al posto dei cosiddetti videopoker, drenando, così, una quota consistente di gioco che nel 2002-2003 era interamente illecito), assicurando standard elevati di tutela per il consumatore e, al contempo, modalità di gioco competitive con quelle offerte nel mercato illegale/irregolare.

Nella scheda 2, in via esemplificativa, si riporta l'applicazione del principio di tipicità al segmento delle scommesse sportive a quota fissa.

Scheda 2 – Il principio di tipicità e le scommesse sportive a quota fissa

Attraverso il D.M. del 1 marzo 2006, n. 111 ed i collegati decreti di attuazione ed atti di AAMS, sono disciplinati:

- ◆ *le singole tipologie di scommesse ammesse;*
- ◆ *l'elenco delle discipline sportive su cui è ammesso il gioco;*
- ◆ *l'oggetto specifico del gioco, ossia il "palinsesto scommesse". Nel sistema italiano il palinsesto delle scommesse sportive (vale a dire il programma nel quale sono riportati tutti gli eventi su cui è possibile scommettere ed i tipi di scommessa ammessi per ciascun evento) è determinato da AAMS;*
- ◆ *gli orari di accettazione del gioco;*
- ◆ *l'ufficializzazione dei risultati collegati a ciascun evento;*

- ◆ *i massimali di vincita (e quindi indirettamente i massimali di gioco);*
- ◆ *il controllo di AAMS su eventuali comportamenti collusivi dei concessionari a danno dei consumatori e la conseguente possibilità di introdurre limiti generali alla percentuale di allibramento offerta da ciascun concessionario;*
- ◆ *il collegamento al totalizzatore nazionale (ossia il sistema centrale di elaborazione, per la registrazione ed il controllo, da parte di AAMS, delle informazioni e dei dati nonché per la convalida delle giocate);*
- ◆ *la tempistica nell'erogazione delle vincite;*
- ◆ *il possesso della licenza di pubblica sicurezza (per la sola erogazione delle scommesse che avviene attraverso punti "fisici" di raccolta).*

Attraverso la "tipizzazione" dei giochi, è stato inoltre possibile:

- definire e proceduralizzare la produzione/erogazione dei giochi;
- assicurare, per un numero sempre maggiore di giochi, concorsi e scommesse, il passaggio dagli operatori di gioco allo Stato delle attività più delicate quali:
 - la registrazione del contratto di gioco;
 - l'estrazione dei numeri vincenti, per i giochi numerici;
 - la certificazione degli esiti, per i giochi e le scommesse su base sportiva ed ippica;
 - l'individuazione delle ricevute di partecipazione vincenti;
- rendere più efficace il governo ed il controllo del gioco stesso e l'attribuzione degli ambiti di responsabilità tra gli attori della filiera.

A titolo esemplificativo, sempre per il segmento delle scommesse sportive a quota fissa, si riporta nella scheda 3 la descrizione delle nove macrofasi del processo produttivo e di consumo delle

scommesse a quota fissa, come ricavabile dai decreti e regolamenti che disciplinano il segmento.

Scheda 3 – Il processo di produzione e consumo delle scommesse sportive

1. *regolazione delle tipologie di scommesse ammissibili (effettuata da AAMS);*
2. *definizione delle discipline sportive e degli avvenimenti non sportivi su cui sono ammesse scommesse a quota fissa (effettuata da AAMS);*
3. *scelta dell'avvenimento e della tipologia di scommessa (effettuata da AAMS);*
4. *inserimento della scommessa in palinsesto (effettuata da AAMS);*
5. *quotazione (determinazione delle quote, vale a dire del prezzo della scommessa) e vendita della scommessa (effettuata dai concessionari);*
6. *giocata (acquisto) della scommessa (effettuata dal giocatore) e registrazione on line e real time della transazione nel totalizzatore nazionale (effettuata da AAMS);*
7. *ufficializzazione dell'esito della scommessa (c.d. "certificazione" - effettuata da AAMS);*
8. *eventuale pagamento della vincita al giocatore (effettuata dal concessionario);*
9. *regolazione rapporti contabili e con l'erario (effettuata dal concessionario).*

In virtù del ruolo e dei compiti ad essa assegnati dallo Stato, AAMS, pertanto, gestisce e coordina l'intero processo di offerta delle scommesse a quota fissa, intervenendo in quasi tutti i momenti del processo stesso, in coerenza con la tutela di interessi pubblici primari.

In ultimo, l'applicazione del principio della tipicità è coerente con l'indirizzo strategico di non perseguire una strategia di espansione e stimolo *tout court* della domanda di gioco da parte dei consumatori. Limitare le tipologie di gioco a quelle tipiche

rappresenta infatti una modalità per assicurare che a far parte del portafoglio di giochi offerto vi siano solo le fattispecie che garantiscono un livello elevato di tutela e non necessariamente quelle potenzialmente più redditizie in termini di raccolta.

In questa prospettiva, rileva anche la scelta di AAMS di inibire l'accesso dall'Italia ai siti internet che offrono nel proprio portafoglio dei giochi con contenuti e modalità "non tipiche". In particolare in questo ambito, i siti cui è inibito l'accesso offrono anche oggetti di gioco non ammessi dall'ordinamento italiano (a esempio giochi da casinò) o formule di gioco non tipizzate nell'ambito dei giochi ammessi (ad esempio, nelle scommesse a quota fissa utilizzano il palinsesto da loro prodotto e non quello definito da AAMS).

Pertanto l'offerta di tali operatori non autorizzati è reputata in contrasto con i limiti all'offerta, precedentemente descritti, posti dallo Stato italiano a tutela dei consumatori, dell'ordine e della sicurezza pubblica.

Inoltre, l'offerta di gioco non tipica via internet presenta profili di indebolimento delle tutele del consumatore (che si configura come il contraente debole in un vero e proprio contratto per adesione nel quale il consumatore non ne può negoziare alcuna clausola ed ha, nel corso dell'esecuzione del contratto, scarse possibilità di controllare le attività dell'operatore) connesse a:

- la mancanza della registrazione della giocata in un totalizzatore pubblico e della possibilità di utilizzare le registrazioni delle giocate come prova, sia dai consumatori che dagli operatori;
- la assenza di un soggetto terzo nella certificazione degli esiti il quale sia in grado di comunicare, in tempi brevi, gli esiti dei singoli avvenimenti validi per tutti gli operatori e per tutti i giocatori, anche per casistiche

apparentemente dubbie (come ad esempio la sospensione di una partita);

- l'impossibilità di verificare l'esistenza di eventuali comportamenti collusivi dei concessionari a danno dei consumatori, rendendo conseguentemente impossibile introdurre limiti generali alla percentuale di allibramento offerta da ciascun concessionario, come previsto dalla legge;
- maggiori possibilità di frodi ai danni dei consumatori;
- assenza di qualsiasi forma di garanzia finanziaria posta a tutela dei consumatori (e della sicurezza pubblica) e di controllo sui flussi finanziari impedendo di fatto il monitoraggio e l'intervento su fenomeni quali:
 - il "gioco anomalo", vale a dire l'abnorme concentrarsi di somme di denaro su un singolo avvenimento (indizio di possibile illecito sportivo);
 - la crescita improvvisa di raccolta da parte di un'agenzia (indizio di eventuali fenomeni di riciclaggio);
 - il mutamento improvviso ed abnorme delle quote relative ad una scommessa, indizio eventuale o di fenomeni di evasione fiscale o di pagamento mascherato di somme dovute ad altro titolo;
 - importi eccessivamente elevati scommessi su un singolo conto di gioco, indizio di possibili fenomeni di surrettizia offerta clandestina di scommesse;
- possibili profili di concorrenza sleale verso gli operatori autorizzati che operano entro i precisi limiti previsti nel principio della tipicità dei giochi.

Ampliamento del numero degli operatori ed ottimizzazione della rete di vendita

La strategia operativa di creare un mercato aperto e regolato dei giochi si compone di due gambe: quella

della tipicità del prodotto e quella dell'affidamento in concessione della gestione del gioco ad operatori privati qualificati attraverso procedure selettive ad evidenza pubblica.

L'adozione del meccanismo dell'affidamento in concessione ha consentito di ampliare il numero degli operatori mantenendo uno stretto governo (attraverso le specifiche previsioni contenute nei bandi, capitolati di gara nonché nelle concessioni stesse) sui requisiti ed i vincoli in capo ai concessionari dell'attività di gioco.

L'ampliamento del numero degli operatori è stato conseguito attraverso una strategia di affidamento in concessione fondata, come già scritto, su due pilastri fondamentali:

- l'affidamento di segmenti omogenei di gioco e non di singoli giochi;
- un approccio contingente alla scelta tra modello "monoconcessionario" e "pluriconcessionario".

In ultimo, il modello di affidamento in concessione prevede che il concessionario debba realizzare la rete distributiva per la raccolta dei giochi affidati. Tale rete può essere devoluta ad AAMS al termine della concessione quando:

- il segmento dei giochi affidati in concessione richiede un'elevata omogeneità degli standard tecnico-funzionali e dei livelli di servizio della relativa rete distributiva, finalizzata sia al miglioramento dei servizi resi ai consumatori, sia al perseguimento dell'obiettivo di AAMS di costituzione della rete distributiva unitaria dei giochi pubblici;
- sussistono le condizioni di mercato per cui al concessionario sia garantito il recupero dell'investimento iniziale effettuato per la relativa rete distributiva.

Occorre notare che l'istituto della devoluzione è stato introdotto nella metà degli anni '90 con la

concessione per il gioco del lotto e, successivamente è stata ripresa in più concessioni (fondamentalmente per non creare elementi di disparità di trattamento tra i diversi segmenti di mercato) ma che, al momento, esistono forti (e fondati) dubbi sull'effettiva utilità, per lo Stato, di procedere, al termine delle concessioni, all'acquisizione delle reti distributive.

In via esemplificativa del livello di facilità di accesso che ha raggiunto il mercato italiano, si rimanda a quanto contenuto nell'allegato 3 laddove sono descritti i requisiti richiesti a chi intende esercitare in Italia la raccolta relativa a scommesse sportive a quota fissa. Si evidenzia come lo Stato italiano abbia sostanzialmente riconosciuto come valido per ottenere il titolo abilitante alla raccolta in Italia il titolo autorizzatorio rilasciato dallo Stato presso cui l'operatore ha la sua sede.

Relativamente all'ottimizzazione della rete di vendita, sono state, in ordine strettamente cronologico, definite:

- la nuova rete di ricevitorie per i concorsi pronostici (2003);
- la rete relativa agli apparecchi da intrattenimento con vincite in denaro (2004-2005);
- la nuova rete relativa alle lotterie (2004-2005);
- la rete telematica per la gestione degli apparecchi da intrattenimento con vincite in denaro (2004 – 2006);
- la nuova rete per i giochi su base sportiva ed ippica (2006 – 2007);
- la regolazione dell'offerta di gioco via internet (2006 – 2007).

La riduzione del prelievo tributario sui giochi

La politica adottata dallo Stato italiano, a partire dal 2004, è stata quella di espansione della raccolta

autorizzata a danno di quella illegale, irregolare o non autorizzata senza perseguire l'espansione *tout court* degli introiti erariali.

La leva fiscale è stata utilizzata per potere creare all'interno della filiera di produzione del gioco legale margini di redditività per i concessionari e per i giocatori (payout) e, conseguentemente, rendere possibile una maggiore attrattività del gioco stesso. La riduzione del prelievo è stata più che compensata dalla crescita della raccolta dovuta alla maggiore competitività dei giochi pubblici nei confronti del gioco illecito.

L'azione dello Stato nel suo complesso (il Parlamento, il Governo, le Autorità Amministrative e le Forze di polizia) si è coerentemente indirizzata, quindi, verso l'obiettivo dell'affermazione della raccolta autorizzata del gioco a danno di quella non autorizzata, testimoniata dalla crescita dei volumi del mercato legale; e questo:

- rinunciando ad importanti e più "comodi" introiti erariali;
- ampliando la rete distributiva autorizzata con modalità tali da rendere agevole l'ingresso di nuovi operatori, molti dei quali sono risultati essere di nazionalità non italiana;
- rendendo l'offerta autorizzata dei giochi ben più ampia (e "competitiva") del passato, ma sempre all'interno dei requisiti di massima tutela dei consumatori, dell'ordine e della sicurezza pubblica.

Tuttavia, va notato come l'utilizzo della leva fiscale oggi deve essere accompagnato da una maggiore autonomia dei concessionari nell'innovazione di prodotto (talvolta eccessivamente standardizzato per via del principio di tipicità) per evitare che gli effetti della maggiore competizione nel mercato dei giochi generino, da parte degli operatori, non potendo essi differenziare l'offerta se non attraverso

costose leve di marketing (marchio e prezzo), un'eccessiva enfaticizzazione delle richieste di riduzione del prelievo fiscale per assicurare il mantenimento di una buona redditività di impresa.

Politiche ed iniziative di comunicazione nel campo dei giochi pubblici

La strategia di comunicazione di AAMS ha seguito l'indirizzo dell'ampliamento della percezione di un chiaro disvalore sociale del gioco clandestino. Essa è stata quindi orientata prevalentemente all'informazione dei consumatori circa le regole ed i contenuti del gioco pubblico, vale a dire del gioco legale, rispetto all'assenza di regole e garanzie propria del gioco illegale o non autorizzato.

Dal 2002, anno in cui ad AAMS sono state attribuite le funzioni di gestore unico del comparto dei giochi, sono state sviluppate campagne di informazione destinate a comunicare la presenza, in Italia, del gioco legale rispetto a quello illegale.

Nel corso del 2003, si è sviluppata la prima campagna gestita da AAMS su Totocalcio e Totogol; lo spirito della iniziativa era quello di far conoscere un prodotto di gioco amministrato dallo Stato, non solo per gli aspetti del restyling avvenuto, ma principalmente per quelli che caratterizzavano le connotazioni di liceità rispetto a giochi analoghi, svolti in modo illegale e clandestino.

Nel 2005, è stata realizzata una campagna informativa sugli apparecchi da intrattenimento con vincite in denaro, con la finalità di portare a conoscenza dei consumatori i giochi offerti da tali apparecchi e dare garanzia della liceità, della trasparenza delle attività e della loro sicurezza nel gioco.

Nella medesima logica si è mossa la comunicazione istituzionale lanciata nel 2006 con lo slogan ed il logo: "Gioco sicuro".

L'intento dell'intera operazione era ed è quello di affermare, con vigore, il ruolo che lo Stato/AAMS svolge per l'affermazione del gioco lecito e controllato diffondendo la cultura del "Gioco sicuro" come reale fonte di divertimento e di socialità: il gioco è una fonte di svago e resta tale se il consumatore sa di potere avere certezze, diritti e tutele. "Gioco sicuro", pertanto, diviene un logo, promosso con una specifica campagna di comunicazione, che permette una facile identificazione delle attività controllate da AAMS (associandolo ad ogni prodotto e ad ogni operatore).

AAMS, inoltre, controlla preventivamente i contenuti dell'attività promozionale realizzata dalle società concessionarie in esclusiva di un determinato gioco.

Altre specifiche iniziative di comunicazione sono state opportunamente rivolte ai consumatori più giovani, ad esempio attraverso contributi a favore di organizzazioni sportive amatoriali e campagne di sensibilizzazione volte a favorire maggiore consapevolezza ad un bacino di utenza più esposto di altri a sviluppare comportamenti di gioco a rischio. Per citare alcuni esempi:

- dal 2005 AAMS si è impegnata nella realizzazione del progetto "AAMS per i giovani e lo sport";
- nel corso del 2006 AAMS ha attivato una collaborazione con il Ministero della Pubblica Istruzione, dell'Università e della Ricerca per l'organizzazione per la diffusione del concetto di gioco responsabile nelle scuole ("Il gioco fa scuola");
- nel 2005-2006 AAMS ha fornito sostegno concreto ad iniziative specifiche, il cui scopo è

assicurare assistenza gratuita ai giocatori patologici.

Risultati raggiunti

L'impatto delle strategie e delle azioni sviluppate da AAMS in termini di raccolta sono riassunte schematicamente nelle tabelle riportate nella pagina seguente.

L'incremento della raccolta nel periodo 2003-2007 (il 2003, da un punto di vista statistico, può essere considerato l'ultimo anno in cui sono presenti esclusivamente gli effetti della vecchia gestione del mercato dei giochi; infatti la nuova AAMS è stata insediata nel settembre del 2002 e i primi provvedimenti di riforma – la nuova rete ed il restyling dei concorsi pronostici su base sportiva - hanno potuto iniziare ad avere effetto sul mercato nel settembre del 2003) è stato di oltre 26 miliardi di euro.

Tale incremento è dovuto principalmente al recupero di quote di raccolta di gioco illegale ed irregolare, anche in considerazione del fatto che esso deriva quasi esclusivamente dalla emersione di quelle tipologie di gioco dove risultava molto forte la presenza di operatori illegali o non autorizzati (lotterie, scommesse sportive a quota fissa, apparecchi da intrattenimento con vincite in denaro).

Oltre 18 miliardi di euro di incremento di raccolta sono da ascrivere al settore degli apparecchi da intrattenimento e, quindi, sono stati sottratti ai videopoker illegali (la cui stima della raccolta illegale nel 2002 era di circa 15,5 miliardi di euro).

Anche l'incremento di raccolta dei giochi a base sportiva può essere ascritto alla diminuzione della quota di mercato in mano ai gestori illegali, irregolari

o non autorizzati (a sostegno di questa tesi si riporta che molti operatori esteri hanno, a partire dal 2005, canalizzato sull'offerta autorizzata tutta, o quota parte, della loro raccolta presso i consumatori italiani; altri operatori esteri hanno deciso di entrare nel mercato italiano a seguito della procedura concorsuale esperita negli ultimi mesi del 2006; altri ancora ritengono di aver subito una diminuzione della quota di mercato a causa dell'azione amministrativa dello Stato italiano, come dimostrano i ricorsi presentati presso vari organismi nazionali o sovranazionali).

Inoltre lo sviluppo delle lotterie istantanee ed il consolidamento del gioco del bingo hanno sottratto ampie quote di mercato alle lotterie ed al bingo via internet non autorizzati, alle lotterie abusive (spesso mascherate da concorsi a premio) ed alle c.d. "riffe" clandestine.

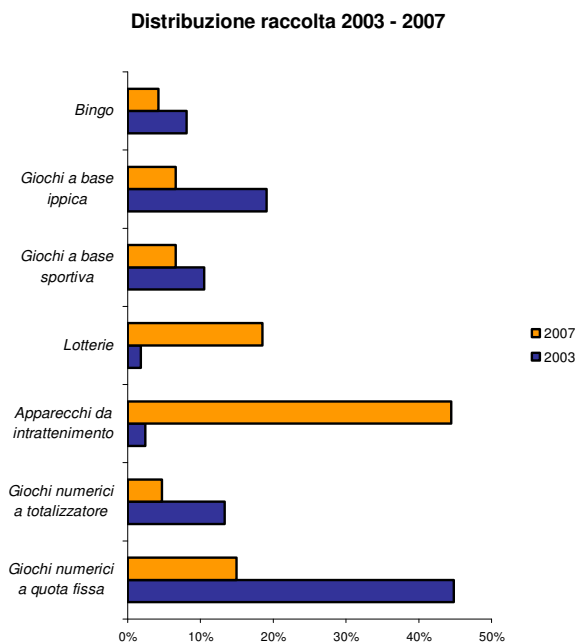
Relativamente al dettaglio dell'andamento della raccolta, è utile evidenziare il picco, non facilmente ripetibile, raggiunto dal Lotto nel 2004 dovuto al concentrarsi delle giocate dei consumatori su un numero che andava registrando un "ritardo" crescente (il 53 della ruota di Venezia). Si evidenzia a tal proposito che furono prese specifiche misure, in particolare la rimodulazione da 2 a 3 estrazioni settimanali del lotto, volte a ridurre drasticamente la propensione al gioco sui numeri ritardatari. La particolare efficacia di tale azione è stata dimostrata dal fatto che - pur essendosi verificato nel corso del 2006, tra gli altri, il caso del numero (il 34 della ruota di Cagliari, con 203 estrazioni di ritardo) con il più elevato ritardo nella storia del lotto – la raccolta del 2006 è stata di oltre 5 miliardi di euro inferiore a quella del 2004.

Parallelamente all'incremento della raccolta, nel periodo 2003-2007 si è verificato un significativo sviluppo delle entrate erariali complessive – pari a

+3,8 miliardi di euro (vale a dire +108,3%) - in un contesto di diminuzione della pressione fiscale effettiva sul settore. Infatti nel quadriennio 2004 – 2007 sono state operate diminuzioni del prelievo tributario relativamente alle scommesse sportive, alle scommesse ippiche, ai concorsi pronostici su base sportiva ed alle lotterie e sugli apparecchi da intrattenimento con vincite in denaro.

In questo quadro, l'incidenza del prelievo tributario sui giochi è passato dal 22,6% nel 2003 al 17,5% nel 2007, segnando una diminuzione di circa 5 punti (vale a dire di oltre il 20%).

Per quanto concerne la problematica della volatilità delle entrate connesse al gioco, il risultato principale conseguito è stato la riduzione consistente dell'incidenza del Lotto rispetto al complesso della raccolta (da oltre il 50% del 2002 a circa il 15% del 2007) e delle entrate erariali (da oltre il 51% nel 2002 al 24,4% nel 2007) grazie al progressivo sviluppo dell'offerta di giochi pubblici (*cfr.* le tabelle seguenti per un raffronto tra tutti i segmenti di gioco).



RACCOLTA 2003 – 2007

SEGMENTO DI GIOCO	2003	2004	2005	2006	2007	Variazione 2007/2003
LOTTO	6.938	11.689	7.315	6.588	6.177	-10,97%
SUPERENALOTTO	2.066	1.836	1.981	2.000	1.940	-6,10%
APPARECCHI DA INTRATTENIMENTO	367	4.474	11.470	15.436	18.827	5029,97%
LOTTERIE	282	594	1.546	3.970	7.954	2720,57%
GIOCHI A BASE SPORTIVA	1.621	1.747	1.847	2.586	2.820	73,97%
GIOCHI A BASE IPPICA	2.962	2.903	2.775	2.909	2.748	-7,22%
BINGO	1.257	1.542	1.553	1.755	1.726	37,31%
TOTALE	15.492	24.786	28.487	35.243	42.192	172,35%

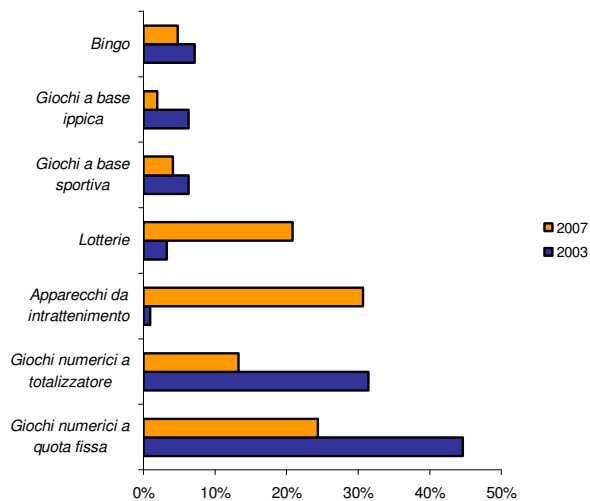
N.B. Dati in € milioni.

ENTRATE ERARIALI 2003 – 2007

SEGMENTO DI GIOCO	2003	2004	2005	2006	2007	Variazione % 2007/2003
LOTTO	1.565	4.919	2.425	1.959	1.747	11,63%
SUPERENALOTTO	1.100	976	1.054	1.013	962	-12,55%
APPARECCHI DA INTRATTENIMENTO	33	513	1.514	2.072	2.250	6718,18%
LOTTERIE	114	219	426	891	1.526	1238,60%
GIOCHI A BASE SPORTIVA	222	199	271	286	230	3,60%
GIOCHI A BASE IPPICA	220	164	156	145	135	-38,64%
BINGO	251	308	311	351	345	37,45%
TOTALE	3.504	7.298	6.157	6.718	7.195	105,34%

N.B. Dati in € milioni.

Distribuzione entrate erariali 2003 - 2007



Un importante risultato è stato raggiunto relativamente al consolidamento dell'industria del gioco operante in Italia. Nel 2002 operavano in Italia solo 3 imprese di gioco di dimensioni medie o grandi; nel 2007 le imprese aventi tali dimensioni sono almeno 15 con la prospettiva di vedere tale numero aumentare nel corso del 2008.

Tale risultato è la conseguenza di un incremento dei ricavi diretti della filiera dei giochi, passati da una media di circa 1,9 miliardi di euro annui nel quinquennio 1997–2001 ai 5,5 miliardi di euro del 2007.

Tale sviluppo del mercato ha portato, tra l'altro, ad un incremento degli occupati nel settore, aumentati di oltre il 65% e possono essere quantificati oggi in circa 140.000 unità.

In sintesi, la descritta strategia evolutiva di apertura regolata del mercato ha prodotto:

- un **massiccio trasferimento della raccolta di gioco dal mercato illegale a quello legale**, sostenuto dall'espansione dell'offerta e da una politica selettiva di riduzione della pressione fiscale;

- il **trasferimento di raccolta da segmenti maggiormente volatili e rischiosi** per lo Stato (in primo luogo il Lotto) verso segmenti più flessibili che rispondono più velocemente ad iniziative di gestione (introduzione di nuovi giochi, miglioramento della rete di distribuzione). In questo modo si è conseguita l'attesa stabilizzazione delle entrate;
- la **crescita ed il consolidamento dell'industria italiana del gioco** quale effetto dell'effettiva apertura del mercato a tutti gli operatori disposti ad accettare il modello dell'apertura regolata piuttosto che di una strategia protezionista;
- l'**ottimizzazione** (attraverso il trasferimento della raccolta su giochi non necessariamente ad alto impatto erariale) **e la stabilizzazione** (attraverso la riduzione dell'incidenza del Lotto) **delle entrate erariali**.

SCENARIO EVOLUTIVO E CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

In questa sezione sono in primo luogo rappresentate alcune direttrici di evoluzione di medio periodo relative all'intero settore finalizzate a perseguire il difficile e dinamico equilibrio tra il principio della piena libertà nell'offerta dei servizi di gioco e la massima tutela di interessi pubblici primari.

L'esperienza italiana mostra la possibilità di aprire il mercato verso nuovi operatori ed ampliare l'offerta di gioco senza venire meno al controllo ed alla tutela del consumatore e della legalità. Lo scenario evolutivo di breve periodo è la prosecuzione di questa strategia di apertura regolata, nella quale il gioco lecito è tipizzato e specificamente regolato dallo Stato mentre l'erogazione del gioco è affidata in concessione ad operatori qualificati (sempre più spesso in regime "pluriconcessionario" di competizione).

Appare però importante sottolineare come la maggiore affidabilità e rilevanza economica degli attori che operano nel settore dovrà favorire la progressiva flessibilizzazione del sistema di gestione dei giochi, prevedendo che compiti adesso svolti da AAMS siano nel tempo affidati agli operatori (ad esempio, la possibilità di certificare gli eventi su cui si scommette direttamente da parte degli operatori, anche al fine di dare impulso al settore delle scommesse live).

Altro tema di evoluzione è quello dell'arricchimento dell'offerta di gioco al fine di aumentare la competitività del giochi pubblici rispetto all'offerta illegale o irregolare. Oltre alla regolamentazione degli skill games e del poker on-line (già normativamente definita ed operativamente prevista

per i primi mesi del 2008) e l'introduzione delle scommesse peer-to-peer (già normativamente prevista), altro ambito di possibile evoluzione è la sperimentazione di forme "controllate" di liberalizzazione dei palinsesti delle scommesse dando la possibilità agli operatori di agire direttamente sul totalizzatore per customizzare la propria offerta di scommesse.

Inoltre sono prevedibili:

- interventi di modernizzazione dei giochi numerici a totalizzatore nazionale e dei giochi numerici a quota fissa (tali interventi sono già resi possibili da norme introdotte a fine 2006);
- una cauta apertura verso i giochi da casinò on line;
- interventi di profondo restyling per il segmento del bingo;
- l'introduzione delle videolottery in affiancamento (o parziale sostituzione) degli attuali apparecchi da intrattenimento con vincite in denaro (anche questo intervento è già previsto dalle norme vigenti).

L'arricchimento dell'offerta comporterà una probabile crescita dell'interesse degli operatori internazionali verso il mercato italiano anche in ragione della tendenza da parte di altri Paesi in ambito comunitario di avviare un proprio percorso di regolazione ed apertura del mercato dei giochi (la Spagna ha annunciato iniziative in tal senso per il 2008). Appare quindi ipotizzabile nel medio termine un contesto in cui i maggiori Paesi europei passino da un approccio di tipo proibizionista ad uno di apertura regolata che selettivamente consenta ad operatori dinamici di costruire la propria offerta in coerenza con le normative vigenti e non attraverso canali spesso conflittuali con le regolazioni dei singoli Stati.

Relativamente alla rete di distribuzione, il tema dei prossimi anni è la messa a regime delle innovazioni sui vari segmenti del gioco fisico e la contemporanea gestione delle prevedibile crescita del canale telematico. Anche in questo senso, l'ingresso di operatori internazionali attratti dalla progressiva stabilizzazione del quadro normativo di riferimento potrà velocizzare l'evoluzione della rete verso modelli che superino la specializzazione per prodotto che oggi caratterizza il mercato italiano.

Altro tema di particolare interesse è quello relativo all'internazionalizzazione dell'offerta di gioco, ampliando la possibilità di avere nel totalizzatore nazionale eventi che avvengono all'estero ed eventualmente prevedendo la collaborazione con altri Stati per realizzare totalizzazioni transnazionali. Questa eventualità, già oggi possibile dal punto di vista normativo, potrebbe aprire forme di collaborazione tra attori istituzionali presenti in diversi Paesi che condividono un approccio di regolazione del mercato. Anche tali iniziative renderebbero l'offerta di gioco pubblico assai competitiva rispetto a quella irregolare.

Ovviamente un quadro complessivo di crescita potrebbe accelerare il processo di riduzione del prelievo fiscale a vantaggio sia dei giocatori (payout più elevati) che della redditività del settore, con i conseguenti effetti di volano sull'evoluzione tecnologica (in tale ambito particolare interesse suscitano le applicazioni relative alla convergenza tra video e internet, anche per la loro utilizzabilità in settori diversi da quelli del gioco) e sugli investimenti anche in termini di occupazione.

In altri termini, mano a mano che si constaterà, come è stato negli ultimi anni:

- il continuo affermarsi del gioco legale a danno di quello illegale,

- un comportamento degli operatori sempre improntato a principi di trasparenza e correttezza nei confronti dei consumatori,
- una adeguata interpretazione giurisprudenziale condivisa a livello internazionale,

sarà gradualmente possibile completare il processo, già ampiamente intrapreso, di bilanciamento dei molteplici interessi presenti, pubblici, sopranazionali, di mercato, occupazionali, sociali nel settore.