

**A.N.I.T.**  
**Associazione nazionale per l'incremento turistico**

# **IL GIOCO PUBBLICO IN ITALIA**

**DATI · ANALISI · PROPOSTE**

*a cura di Gianfranco Bonanno*

**COMUNI ADERENTI**

**Acqui Terme**

**Alghero**

**Anzio**

**Bagni di Lucca**

**Capri**

**Fasano**

**Gardone Riviera**

**Godiasco/Salice Terme**

**Grado**

**Lignano Sabbiadoro**

**Merano**

**Montecatini Terme**

**Salsomaggiore**

**S. Benedetto del Tronto**

**S. Pellegrino Terme**

**Sorrento**

**Spoletto**

**Stresa**

**Taormina**

## Indice

---

Prefazione	5
Introduzione	7
Riferimenti normativi	11
Il mercato. L'offerta	14
Il mercato. L'analisi economica	18
Il gioco clandestino	22
Costi sociali, economici e relazionali	27
Ludopatie e altri fenomeni degenerativi	31
Lo scenario futuro in Italia e nel mondo	34
I casinò italiani. Crisi di un modello	38
Conclusioni	42
Quadro sintetico	44
Appendice	46
Note al testo	52
Bibliografia	55

## Tabelle

---

Tabella 1	I
Tabella 1 bis	II
Tabella 2	III
Tabella 3	IV
Tabella 4	V

## Prefazione

*Un paradosso. Un paradosso italiano è quello che abbiamo voluto fotografare in questa rapida inchiesta sullo stato del gioco cosiddetto legale nel nostro Paese. Gioco di Stato, gioco pubblico, gioco sicuro, che si rivela invece in tutta la sua evidenza di vera e propria piaga sociale!*

*Un paradosso appunto che ha visto un Paese, un Parlamento, uno Stato, cinico e distratto, prima negare per anni la normalità di una legislazione che consentisse l'esercizio di case da gioco inserite nel quadro di un'offerta turistica in grado di competere con gli altri paesi europei; poi, negli ultimi anni, deregolamentare, liberalizzare, al punto di portare l'azzardo a disposizione del minorenne, della casalinga, del pensionato.*

*Un sistema che vede oggi in ogni bar "l'angolo del vizio", in larga parte illegale, che vede il proliferare di sale-scommesse, anche clandestine, a servizio da un lato di un gettito all'erario che ormai realizza un terzo di una normale legge finanziaria, e dall'altro di interessi solo in parte imprenditoriali che nel sud del Paese si sovrappongono, quando non si confondono, con quelli della malavita organizzata.*

*E' una vera e propria denuncia quella che fanno i Sindaci dei Comuni aderenti all'Anit, un'Associazione che da quasi quarant'anni si batte per ottenere una moderna normativa sul "turismo del tempo libero" che consenta la libera fruizione di un gioco certamente aleatorio ma sicuro, controllato e controllabile, con percentuali di "restituzione al giocatore" eque; un completamento, insomma, di un'offerta turistica che nei Comuni aderenti all'Anit, ma anche nel resto del Paese, presenta tutti i limiti determinati appunto dal paradosso.*

*I numeri sono impressionanti: 300mila macchinette, la maggiore quantità in Europa, sparse in circa 120mila punti vendita; più di 42 miliardi di euro giocati complessivamente con una spesa pro-capite di circa 450 euro, la più alta al mondo; un gettito per lo Stato di quasi 12 miliardi, oltre un quarto del fatturato del comparto, il 2,5% del totale delle entrate tributarie. Cifre davvero imponenti.*

*Tanti sono ormai gli studiosi del gioco compulsivo che lanciano l'allarme. L'Associazione, in questo caso, se ne fa portavoce, invitando il Legislatore a porre rimedio ad una situazione paradossale che perfino la Corte Costituzionale ha voluto stigmatizzare per ben due volte con altrettante sentenze: la n. 152 del 1985 e la n.291 del 2001. L'invito è rivolto evidentemente al Parlamento che deve finalmente legiferare in maniera organica e completa restituendo normalità, sicurezza e sostenibilità a quello che era, e oggi evidentemente non è più, il più innocente dei sentimenti umani: il gioco.*

Il Presidente

Franco Zaffini

## Introduzione

In Italia il tema del “gioco d’azzardo” ha da sempre ricevuto scarsa considerazione sia da parte delle istituzioni sia dal mondo dell’informazione. Solo a partire dall’ultimo periodo la comunità scientifica mostra di dedicare la dovuta attenzione a quello che è divenuto, in coincidenza con un processo di *deregulation* normativa avviato a partire dai primi anni del Duemila, un vero e proprio fenomeno di massa.

Un’evoluzione dalle rilevanti ripercussioni socio-economiche che evidenzia, cronicizzandoli, gli ambigui paradigmi culturali (per non dire dei più prosaici motivi) che inquadrano la nozione e l’attività del “gioco d’azzardo” nel nostro Paese: elementi originanti, tra l’altro, di un’opaca quanto bizantina previsione legislativa.

Oggi il termine “gioco d’azzardo” – ma meglio sarebbe dire “gioco d’alea” o “di sorte” – sembra aver perduto la sua tradizionale connotazione oleografica per assumere una più suadente e pragmatica definizione di “gioco pubblico” o “lecito”, che in quanto tale, proprio perchè autorizzato e gestito dallo Stato, è percepito e comunicato come “gioco responsabile” e “gioco sicuro”.

Dette definizioni tuttavia circoscrivono – e non sempre con corrispondenza di intenti – solo alcuni degli elementi che concorrono a formare l’evento: l’oggetto (il gioco), che si presume praticato in modalità “sicura”, e uno dei soggetti (l’operatore, ovvero chi produce e vende gioco), che dovrebbe offrirlo appunto con “responsabilità”.

Del tutto trascurato appare invece l’altro soggetto, il giocatore, il quale non risulta essere nella condizione di cogliere la potenziale pericolosità di prodotti, non solo offerti in modo invasivo, ma per di più artatamente comunicati come innocente forma di intrattenimento

quando non indicati subliminalmente (l'esempio più evidente è il gratta e vinci) come soluzione per i propri disagi quotidiani.

Manca dunque – non soltanto in termini lessicali – quella nozione di “gioco consapevole” che soprattutto oggi, in presenza di occasioni ludiche che aumentano l'esposizione dei soggetti a rischio, rappresenta la vera linea di demarcazione tra il “gioco di massa”, quello praticato nei bar sotto casa, e quello “di nicchia”, tipico dei casinò, il cui approccio presuppone una dinamica del tutto diversa sul piano emotivo, mentale e quindi del comportamento.

In tale scenario si alimenta, in una sorta di perverso processo causa-effetto, l'equivoco che caratterizza sul piano concettuale e interpretativo il significato di “gioco d'azzardo” nella nostra lingua, che non distingue, come fa ad esempio l'idioma inglese, tra *gaming*, *gambling* e *playing*: tre termini a cui corrispondono tre distinte categorie ludiche.

In costanza di questo deficit linguistico, occorre pertanto riferirsi all'accezione che del termine “azzardo” fornisce la norma penale, la cui pretesa ontologica non può che consistere naturalmente nella definizione di una fattispecie giuridica per disciplinarne gli effetti sul piano della condotta sociale.

Giusto in tale ambito si manifesta la più forte discrasia.

Analizzando la lettera degli art. 718 e seguenti del codice penale, che definisce “giuochi d'azzardo quelli nei quali ricorre il fine di lucro e la vincita o la perdita è interamente o quasi interamente aleatoria”, vi è da osservare come la norma – peraltro inserita tra le contravvenzioni concernenti la polizia dei costumi – sembri obbedire più a proclamate finalità di tipo etico che non a necessità di tipo strettamente giuridico.

Tale impostazione moralistica, che trovava accoglimento e giustificazione nell'ordinamento fascista (benché proprio in questo periodo siano stati autorizzati gli attuali quattro casinò), toglie limpidezza alla giuridicità del precetto almeno sul piano del diritto positivo. Una lettura diacronica del dettato, infatti, non può che indurre a dubitare dell'efficacia della “portata” e della stessa “forza” giuridica della prescrizione, laddove si voglia commisurare il suo valore sanzionatorio all'utilità delle disposizioni in essa contenute.

Nel nostro ordinamento – l'unico in Europa e nel mondo occidentale a non essere dotato di una legge organica sul gioco d'azzardo – l'intera materia è regolata attraverso leggi speciali, *ad hoc*, quasi sempre sprovvisti di un'esplicita deroga al codice penale. L'unica deroga – peraltro di dubbia legittimità, al punto che lo stesso Consiglio di Stato non mancò di eccepirne la fondatezza<sup>1</sup> – ha riguardato l'istituzione dei casinò di Sanremo, Campione d'Italia, Venezia e Saint Vincent.

Neppure un accenno all'“eccezionalità” è stato invece riservato ai provvedimenti con cui sono stati autorizzati giochi fortemente lucrativi e a esclusiva componente aleatoria quali lotto, superenalotto, gratta e vinci, slot, etc, audacemente incentivati dalla stessa Autorità. Con tali presupposti, che inficiano tragicamente lo specifico culturale del nostro legislatore, era inevitabile che si arrivasse alle incongruenze cui assistiamo nell'ultimo periodo, caratterizzato da un'apertura generalizzata del mercato del gioco nelle sue forme più pericolose e inique e da un parallelo portato “ludico-dipendente”, fonte di grande allarme sociale e oggetto di serrati dibattiti sia in sede politico-istituzionale che presso la comunità scientifica che negli ambiti

giurisdizionali comunitari.

Ciò che smonta anche le tesi più consolidate, secondo le quali la *ratio* normativa del “Modello Italiano” risiede nel prevalente interesse pubblico di questa particolare attività, a causa degli effetti erariali e degli speciali adempimenti che essa comporta sul piano del controllo e dell’ordine sociale.

Oggi tutti gli Stati europei sono impegnati seriamente a governare il fenomeno gioco d’azzardo, arricchitosi, già da un decennio, dei nuovi scenari offerti dalla rete. Proprio internet, e i nuovi giochi attraverso di essa praticati (il poker su tutti), pongono gli interrogativi più angoscianti sul fronte delle dipendenze e dell’*entertainment*: un ossimoro solo apparente, che contiene in sé i germi della devianza esistenziale e delle opportunità legate a un nuovo portato della civiltà contemporanea: il tempo libero. Concetti, quelli del gioco e del tempo libero, che rimandano all’idea stessa di Economia e di Produttività, i cromosomi delle società moderne, chiamando in causa perfino l’Etica e l’Estetica nell’osservazione e per il “buon governo” dei processi antropologici e socio-culturali.

**G.B.**

## Riferimenti normativi

Si è già accennato nell'introduzione alla disinvolta e contraddittoria produzione legislativa in materia di gioco di sorte, di cui lo Stato ha riserva esclusiva in un sistema caratterizzato dal modello concessorio. Modello che, a partire dal 1999, è stato aggiornato e ampliato, sia pure solo per alcune tipologie di giochi, ricorrendo forse più del necessario a fonti normative secondarie.

L'Ente regolatore del mercato è l'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato, destinata a diventare – sulla base di quanto disposto all'art. 40 del Decreto legge n. 159 del 1 ottobre 2007, convertito con modificazioni dalla Legge 29 novembre 2007 n. 222 (collegato alla Finanziaria 2008) recante “interventi urgenti in materia economico-finanziaria per lo sviluppo e l'equità sociale” – «un'Agenzia fiscale alla quale sono trasferiti i relativi rapporti giuridici, poteri e competenze, che vengono esercitati secondo la disciplina dell'organizzazione interna dell'Agenzia stessa».

Tale processo di “liberalizzazione” ha avuto il suo acme nel Decreto legge 4 luglio 2006 n. 223 (il cosiddetto decreto Bersani-Visco), convertito con modificazioni dalla Legge 4 Agosto 2006 n. 248, con il quale lo Stato ha implementato il processo di riorganizzazione e razionalizzazione del comparto già avviato nella XIV legislatura.

Un iter non sempre trasparente, sanzionato in sede comunitaria con diverse procedure di infrazione sia per la vocazione protezionistica del dettato normativo, che contravveniva ai principi di libertà di stabilimento e di prestazione di servizi tra i Paesi membri, sia per le modalità dei criteri adottati (attribuzione ad *personam* e non attraverso bandi di gara pubblica) in alcuni casi specifici come quello, ad esempio, per l'aggiudicazione del diritto di concessione del

superenalotto. Contrasti solo in seguito risolti dal legislatore italiano, costretto ad adeguarsi alla normativa sovranazionale.

Il succitato decreto Bersani-Visco ha generato nuove figure di Concessionari, in aggiunta alle tre “Sorelle” del gaming italiano (Sisal, Snai e Lottomatica), portando a circa un migliaio i soggetti imprenditoriali privati autorizzati alla vendita dei giochi, molti dei quali consentiti anche in versione telematica. Il numero dei concessionari, tuttavia, si riduce a qualche decina di importanti gruppi imprenditoriali (alcuni dei quali quotati in borsa) se si considera la titolarità dei diritti assegnati.

I giochi oggetto di concessione sono: scommesse ippiche e sportive, bingo, lotterie istantanee (gratta e vinci), slot-machine, lotto, superenalotto, totocalcio e altri concorsi a pronostico. Alcuni di essi sono gestiti in esclusiva da Sisal (superenalotto) e Lottomatica (lotto e gratta e vinci); ciò che determina di fatto l’esercizio di un monopolio sui giochi più popolari.

Per ciò che riguarda il bingo, l’atto istitutivo è da ricercare nel Decreto Ministeriale n. 29 del 31 gennaio 2000, che prevedeva l’apertura di 800 sale. Quel provvedimento, rivelatosi un autentico *flop* a causa degli onerosi adempimenti che gravavano in capo ai gestori, è stato successivamente “alleggerito” dalle disposizioni del decreto Bersani, che ha autorizzato le sale bingo anche all’offerta di slot e alla vendita di lotterie istantanee.

Altra legislazione di riferimento riguarda i giochi telematici, la cui fonte normativa primaria è da individuare sempre nel Decreto Bersani-Visco *de quo*, mentre, al momento della redazione del presente documento, è al vaglio della Commissione europea la bozza

di Decreto del ministro dell'Economia che fissa i requisiti tecnici per ottenere l'autorizzazione alla raccolta dei giochi praticabili via web.

Infine, per i cosiddetti “skill games” – ovvero i giochi di abilità (tra cui il poker) realizzabili esclusivamente sotto forma di torneo e solo attraverso i canali telematici (internet, telefono cellulare e Tv digitale) – il riferimento è ancora una volta il sopraccitato Decreto legge 223/2006 convertito dalla Legge 248/2006, che definisce i giochi di abilità a distanza «quei giochi con vincita in denaro nei quali il risultato dipende, in misura prevalente rispetto all'elemento aleatorio, dall'abilità dei giocatori», e al Decreto del ministro dell'Economia del 17 Settembre 2007 «recante il regolamento per la disciplina dei giochi di abilità a distanza con vincita in denaro».

In particolare, il disposto del DL n. 223/2006 è stato integrato dalla Legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Finanziaria 2007), il cui articolo 1, comma 93 così recita: «i giochi di carte di qualsiasi tipo, qualora siano organizzati sotto forma di torneo e nel caso in cui la posta di gioco sia costituita esclusivamente dalla sola quota di iscrizione, sono considerati giochi di abilità».

## **Il mercato. L'offerta**

La nuova disciplina – introdotta anche per rispondere alle direttive della Commissione europea, che sollecitava un adeguamento della normativa italiana ai principi comunitari di libertà di prestazione di servizi e di stabilimento – ha di fatto consentito l'apertura di ulteriori punti vendita del prodotto gioco, che vanno a sommarsi alle rivendite tradizionali.

Questa la mappatura completa dei negozi del gioco pubblico sul territorio:

**14.000 punti vendita** (sui 17mila previsti nel bando di gara Bersani), tra agenzie e corner, destinati alla raccolta delle scommesse ippiche e sportive, dove sono installate **31mila slot**;

**337 sale bingo**, che detengono **un migliaio di slot**;

**oltre 100.000 esercizi pubblici**, diversi dai punti vendita menzionati, collegati da più tecnologie (Gprs, Adi e Rtg) per la rilevazione dei dati sul funzionamento delle slot.

Al maggio 2008 la rete distributiva delle slot abbraccia 59mila bar (**169mila** macchine); 1.500 sale giochi (**29mila**, oltre a slot del tipo comma 7 senza vincita in denaro); 2.200 ristoranti (**5.600**); 4mila circoli privati (**12.200**); 464 alberghi (**1.000**); 65 stabilimenti balneari (**150**);

**515 banchi lotto**

Come si evince dai dati illustrati, l'offerta principale è costituita dagli apparecchi automatici. Complessivamente le slot presenti sulla rete di Sogei (cioè censite dall'organismo di controllo, ma non necessariamente funzionanti) ammontano, al maggio 2008, a **286mila unità**, il maggior numero in Europa, il quarto al mondo dopo Giappone, Usa e Russia. Superiore anche alla Spagna, dove gran parte delle macchine è però diffusa nei 35 casinò contro i nostri quattro.

Nel *Rapporto Italia 2007* di Eurispes si legge che «la crescita degli apparecchi automatici installati e l'incremento dei punti vendita hanno reso il 2006 un anno importante per l'ampliamento dell'offerta di gioco. Se nel 2004 la presenza delle slot era del 16,54% rispetto al totale dei giochi legali, nel primo semestre del 2006 si arrivava a toccare quota 39,75% (dati Snai)».

Alle slot autorizzate, poi, si deve sommare l'altra consistente fetta dell'intrattenimento automatico, ovvero gli apparecchi abusivi (vedi in proposito il capitolo "Il gioco clandestino"), dove il contrasto al gioco illegale è stato più complesso e dove, come testimoniano i continui fatti di cronaca, il sistema dell'autocertificazione si è di fatto rivelato l'anello debole dell'intero meccanismo delle autorizzazioni.

Secondo cifre ufficiose il totale delle macchinette attive nel Paese sarebbero circa **400mila**, parte delle quali del tipo "videopoker" (proibito dal maggio 2004 ma presente massicciamente sul mercato clandestino), e parte, normalmente omologate, che sfuggono al controllo dello Stato, come ha recentemente ammesso un'apposita Commissione istituita dall'ex sottosegretario alle Finanze, Grandi.

Durante le indagini condotte dalla Guardia di Finanza sul caso "Black

Slot” è emerso che sarebbero circa **40mila le macchinette scollegate**, con un “fatturato occulto” di **43,5 miliardi** contro i 15,4 miliardi di quelle regolari. Il *payout* (la percentuale degli introiti restituiti ai clienti) di quest’ultime può arrivare al massimo al 75%; normalmente, però, le macchine sono tarate per restituire circa il 60-65%%, contro il 92-97% degli apparecchi da casinò. La vistosa differenza è dovuta soprattutto agli aggi trattenuti dai vari operatori che compongono la filiera dell’automatico “da strada”.

Per avere un termine di paragone, le circa 2.300 slot dislocate nei quattro casinò movimentano oltre 3 miliardi di euro, ma restituiscono al giocatore circa 2,7 miliardi: poco più di 300 milioni (circa il 60% degli incassi globali del comparto) restano alla casa.

Continuando nell’elencazione dell’offerta, ai menzionati esercizi che intercettano solo il gioco fisico sono da aggiungere ancora le sale da gioco virtuali abilitate all’offerta, oltre che delle versioni telematiche di alcuni dei giochi autorizzati (scommesse, concorsi pronostici a totalizzatore, gratta e vinci e bingo), anche degli skill games, tra cui il poker, recentemente introdotti in via sperimentale per la durata di un anno.

Per ciò che riguarda il gioco telematico, i dati attualmente a disposizione, ancorché complessi e di difficile reperimento, indicano comunque che la raccolta complessiva dei giochi via internet in Italia è passata dai 40 milioni di euro del 2003 ai **1.050 milioni** del 2007, ossia il 2,5% del movimento complessivo del comparto pubblico (42,2 miliardi) ed esattamente il doppio di quanto incassato da tutti e quattro i casinò della Penisola. Rispetto al 2006 la crescita è stata del 31%.

Nella recentissima indagine **G@ame in Italy** condotta da Doxa e Human Highway (istituto che svolge ricerche di mercato usando internet come field di ricerca) si stimano in 130mila le persone che hanno giocato a poker online nei tre mesi precedenti il sondaggio, mentre oltre ai 100mila pokeristi che affollano già le room virtuali dei siti internazionali, altri 100mila individui esprimono un interesse per la futura offerta di poker, con una propensione alla spesa di circa 2mila euro l'anno.

## Il mercato. L'analisi economica

Negli ultimi cinque anni in Italia si è registrato un incremento senza precedenti del gioco lecito, al punto che il settore si colloca al quinto posto nella scala economica del Paese, addirittura al **secondo posto** se si analizzano i dati disaggregati delle singole imprese (non conteggiando, cioè, quelli relativi ai gruppi aziendali).

Nel periodo 2003-2006 l'incremento percentuale messo a segno dall'industria gioco è stato del 127,5% in quanto a fatturato; del 91,7% in quanto a gettito erariale. (**Tabella 1 e Tabella 1bis**)

Nel 2007 la crescita è stata ancora più evidente, in corrispondenza all'ondata di liberalizzazione che ha investito il settore. La raccolta nell'anno trascorso è stata di 42,2 miliardi di euro, pari a 2,8 punti percentuali del Pil, con un incremento, rispetto al 2006, del 19,7%. (**Tabella 2**)

Anche le entrate erariali conseguenti sono cresciute, attestandosi a 7,2 miliardi di euro (+7,1% sul 2006). A tale valore vanno aggiunti 431 milioni di euro (rispetto ai 240 preventivati) ottenuti dall'esito della gara per l'aggiudicazione dei diritti per le scommesse ippiche e sportive, a seguito delle disposizioni contenute nel decreto Bersani-Visco. (**Tabella 2**)

Peraltro i proventi complessivi dell'erario – comprensivi delle imposte *una tantum* e del “guadagno” dello Stato in giochi come il lotto – differiscono per difetto dai dati esposti nella Tabella 2: questi, infatti, si riferiscono alla raccolta dei concessionari e alle entrate erariali “pure”, cioè alle imposte riscosse in percentuale sulla raccolta.

Nel bollettino di dicembre del MEF – Dipartimento per le politiche fiscali – le entrate totali relative ai giochi (che includono varie imposte classificate sia tra le imposte dirette che indirette), con riferimento al periodo gennaio-novembre 2007, sono risultate essere **11.384 milioni**

di euro: +603 milioni pari a un +6,8% rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente. (Tabella 3) In particolare, nell'ambito della categoria "Lotto e Lotterie" l'aumento registrato, pari al 5,6%, è dovuto ai proventi derivanti dalle lotterie ad estrazione istantanea (+633 milioni, +72,5%) e ai proventi dell'attività di gioco (+387 milioni, +57,%). Il Lotto ha invece segnato una flessione di 411 milioni, che corrisponde a un -6,24%.

Gran parte del merito di questa straordinaria performance va attribuito alla raccolta degli apparecchi da intrattenimento (le slot), che guidano la classifica con **18,82 miliardi** di euro (il 44,3% del totale). Nonostante i contraccolpi del caso "Black Slot", con il sequestro disposto dalla Procura di Venezia di circa 100mila apparecchi (quasi un terzo del parco attivo sul territorio), le macchinette hanno fatto segnare un +22% rispetto alla raccolta 2006, contribuendo con **2,25 miliardi** alle entrate dello Stato (+8,6% sull'anno precedente).

Al secondo posto si piazza il gratta e vinci, che nel 2007 ha raggiunto gli **8 miliardi** di fatturato, con una quota di mercato del 19,2% e un incremento percentuale del 100,4%. La lotteria istantanea, rivitalizzata dalla versione telematica e soprattutto dall'emissione di ben cinque nuovi tagliandi di gioco tra cui il "megamiliardario" da 10 euro, ha fatto affluire nelle casse pubbliche una contribuzione di oltre **1,5 miliardi** di euro.

### **A livello mondiale l'Italia guida la classifica della spesa pro-capite per il gioco legale.**

Se nel 2001 ogni Italiano adulto ha investito in gioco 271 euro (contro i 128 dei cittadini Usa, i 230 degli Spagnoli e i 151 degli Inglesi), nel 2006 i nostri connazionali hanno destinato a questa categoria di

consumo una cifra vicina ai 620 euro a testa (elaborazioni Agipronews). Vi è da precisare che tale parametro non tiene conto dei premi distribuiti da AAMS (un totale di 29 miliardi di euro nel 2007, secondo le cifre fornite dalla stessa Amministrazione) che sono ritornati sotto forma di vincite nelle tasche degli scommettitori.

Ciò, se da un lato attutisce il valore assoluto della quota che ogni cittadino adulto ha riservato al gioco, portando il dato di cui sopra a un più contenuto 433 euro, tuttavia conferma il primato su scala mondiale della spesa pro-capite. Senza considerare che – viste le caratteristiche di rapida fruibilità e di facile accessibilità del prodotto – il “reinvestimento” pressoché immediato delle vincite produce, sotto il profilo emotivo-comportamentale, una “coazione a ripetere” che qualifica la peculiare circolarità delle dinamiche economiche riscontrabili in queste tipologie di gioco.

Il trend è in aumento costante da oltre dieci anni con tassi di crescita che corrispondono simmetricamente all’incremento dell’offerta pubblica. Lo Stato ha sempre motivato la sua politica di ampliamento con «esigenze di allargamento e razionalizzazione delle reti di raccolta, maggiore concorrenza, contrasto all’evasione e all’elusione tramite il miglioramento della normativa e contrasto al gioco illegale». Secondo l’analisi di AAMS tale vertiginoso aumento è dipeso prevalentemente – in virtù delle molteplici iniziative attuate nel triennio 2004-2006 – da una sottrazione di quote sempre più imponenti di mercato al gioco illegale e irregolare, accrescendo il livello di legalità dell’offerta destinata ai consumatori italiani.

Sempre secondo AAMS, i dati mostrerebbero che l’incremento della raccolta nel periodo 2004 -2006, pari a circa 20 miliardi di euro, deriva in maniera preponderante da: **a)** emersione e regolazione,

attraverso i nuovi apparecchi da intrattenimento legali e controllati (new slot), di un'elevatissima quota di gioco in passato "incanalata" nel circuito illegale dei cosiddetti videopoker, la cui raccolta, stimata in oltre 15 miliardi di euro, sfuggiva a ogni controllo di legalità per essere utilizzata, in misura prevalente, da organizzazioni essenzialmente malavitose a danno dei consumatori; **b**) significativo recupero del gioco cosiddetto "in nero" (o convogliato irregolarmente verso operatori esteri) nel settore delle scommesse sportive ed ippiche, che AAMS quantifica in circa 1 miliardo di euro di raccolta; **c**) drastica riduzione delle lotterie e riffe clandestine nonché delle lotterie telematiche irregolari a favore delle lotterie ad estrazione istantanea e del bingo, per una stima di circa 2 miliardi di euro di raccolta.

Solo una piccola parte, circa 1,5 miliardi di euro, dell'incremento della raccolta sarebbe quindi riconducibile alle altre iniziative di razionalizzazione dell'offerta di gioco, attività che l'ente regolatore giudica «oggettivamente necessaria per assicurare un efficace contrasto nei confronti degli operatori illegali».

Inoltre – secondo i Monopoli – «i fatti dimostrerebbero che le politiche italiane non sono né possono essere considerate espansive del gioco come tale, ma esclusivamente del solo gioco sicuro a scapito di quello illegale o irregolare».

L'analisi di AAMS, però, non trova consensi negli osservatori, i quali oppongono considerazioni e dati in merito: **a**) alla crescita parallela del gioco clandestino; **b**) all'inefficacia degli strumenti di controllo e di verifica dei player del mercato; **c**) alla sovrapproduzione e alle contraddizioni normative, **d**) all'aumento delle ludopatie e di altri fenomeni degenerativi legati al gioco problematico.

## Il gioco clandestino

Secondo il rapporto realizzato da Sos Impresa per Confesercenti nel 2007 – **“Le mani della criminalità sulle imprese”** – i proventi della “mafia Spa” dal comparto dei giochi illegali ammontano a circa **2,5 miliardi di euro** l’anno. Nel documento si legge che «la mafia è praticamente la prima azienda italiana con un “fatturato” vicino ai **90 miliardi di euro**. L’usura rappresenta, con **30 miliardi**, la principale fonte di business criminale».

Per l’elaborazione dello studio sono stati utilizzati tre indicatori: persone denunciate nell’ultimo decennio, andamento dei protesti e dei fallimenti, tipologia criminale di ciascuna attività illecita scoperta sul territorio. Confesercenti stila anche una classifica del rischio usura nelle province italiane: «al primo posto Pescara, seguita da Messina, Siracusa, Catanzaro, Vibo Valentia, Taranto, Rieti, Reggio Calabria, Napoli e Genova. Una vittima su tre è un giocatore d’azzardo. I giocatori rappresentavano l’ottava fonte di proventi per gli strozzini solo tre anni fa; ora sono la terza».

I dati evidenziano come le province maggiormente interessate al fenomeno usura siano aree sprovviste di casinò e ad alta concentrazione di gioco illegale. Come dire che l’offerta, se non debitamente regolamentata e monitorata attraverso efficaci strumenti di controllo, può produrre fenomeni collaterali di forte impatto sul piano socio-economico.

Pure l’ex Commissario straordinario antiracket e antiusura, prefetto Raffaele Lauro, ebbe più volte a sottolineare come «negli ultimi anni lo Stato ha aumentato il numero dei giochi legali, senza rendersi conto che questi alimentano anche quelli illegali, spianando così la strada agli usurai e alle organizzazioni criminali».

Dello stesso tono i rilievi della Consulta nazionale antiusura, secondo la quale: «l'illegalità si nasconde nella legalità perché gli usurai finanziano anche e in misura crescente i consumatori dei giochi pubblici, oltre ad aver occupato – come risulta da inchieste giudiziarie in corso a Venezia, Bari, Napoli, Palermo – postazioni “formalmente” legali di gestori dell'azzardo».

A proposito di infiltrazioni della criminalità organizzata nel business del gioco pubblico, la cronaca recente ci offre uno spaccato inquietante. E' il caso di alcune sale bingo della città di Palermo risultate appartenere, attraverso prestanomi, alle cosche mafiose. Ma soprattutto è il caso clamoroso delle slot machine abusive. Secondo stime della Guardia di Finanza – che ha indagato sulla presunta evasione fiscale di 98 miliardi di euro, da cui sono emerse precise responsabilità di tutta la catena di controllo, a iniziare dai Monopoli di Stato come ha ammesso la stessa Commissione d'indagine Grandi – le circa 40mila macchinette scollegate (i due terzi del contingente “legale” nel 2006) avrebbero fatturato 43,5 miliardi contro i 15,4 miliardi di quelle regolari. A Riposto, un paesino in provincia di Catania, durante le ispezioni seguite al caso slot, sono state rinvenute ben 26.858 slot ammassate in un bar.

Un capitolo a sé stante è rappresentato dalle scommesse sportive, anch'esse al centro degli appetiti criminali per la vulnerabilità normativa che caratterizza il sistema in materia di antiriciclaggio. Un'inchiesta approfondita condotta dal “Sole 24 Ore” nel gennaio di quest'anno ha rivelato come questa specifica categoria di gioco pubblico sia stata colpevolmente esclusa dalle stringenti regole del decreto sull'antiriciclaggio approvato dal Consiglio dei ministri lo

scorso novembre. Il gioco nelle sale scommesse è infatti anonimo e al portatore; l'unico limite è il tetto di vincita di 10mila euro, ma non c'è niente che vieti ai giocatori di frazionare puntate e vincite in più scontrini, distribuiti su una o più agenzie.

«Tutte le attività finanziarie, anche quelle di rilievo minore, sono sottoposte a vigilanza. Eccetto la rete dei punti di vendita a terra delle scommesse. Il che non può che renderla estremamente appetibile a chi ha interesse ad attività di riciclaggio» è stato il commento dell'avvocato **Fernando Petrivelli**, presidente di Sistel, l'associazione di categoria degli imprenditori del gioco telematico.

Quello delle sale scommesse potrebbe essere non solo il metodo più sicuro e "legale" per ripulire denaro sporco, ma anche il più economico. «Riciclare attraverso le scommesse può costare meno della metà della media, che è calcolata convenzionalmente nel 30% circa. Nessuna attività finanziaria ha un giro d'affari *cash* di oltre 5 miliardi euro l'anno senza obblighi di tracciabilità», ha spiegato **Donato Masciandaro**, ordinario di Economia della regolamentazione finanziaria alla Bocconi e membro della Commissione istituita dal ministero dell'Economia con il compito di procedere alla stesura di un testo unico delle disposizioni legislative antiriciclaggio.

Nel servizio del "Sole 24 Ore" era riportata anche un'intervista a un magistrato della Direzione nazionale antimafia, il quale affermava che «con le sale scommesse si fa un enorme salto qualitativo e quantitativo nel riciclaggio di proventi illeciti, essendo ormai le sale distribuite capillarmente su tutto il territorio nazionale». E con il bando del 2006, oltre al numero di agenzie si è moltiplicato anche il rischio che gli stessi gestori e non più solo i clienti siano collusi, o peggio organici

a formazioni criminali. Il che vanifica l'unica argomentazione spendibile a favore della regolamentazione del settore, e cioè che tale metodo di movimentazione del denaro sarebbe troppo dispersivo perché le cifre giocate con una singola scommessa sono relativamente basse. Quando si va a guardare il volume di talune agenzie si scoprono infatti cifre di tutto rispetto.

Alla gara per le agenzie scommesse non ippiche bandita nel dicembre 2006 dai Monopoli di Stato hanno concorso soggetti che pur di aggiudicarsi un punto vendita hanno sborsato cifre iperboliche, come i 750mila euro per un'agenzia a Palermo, o i 400mila per un corner a Lecce. Le 14 offerte più alte in assoluto sono arrivate da piccole società a gestione familiare. Non era invece presente nessuno dei colossi del settore. Cinque di quelle 14 offerte sono state presentate dalla **Primal Srl**, una società della provincia di Catania che, spendendo quasi otto milioni e mezzo di euro, si è aggiudicata 24 sale e 71 corner.

“Il Sole 24 Ore” ha chiesto a un imprenditore che ha partecipato alla gara dei Monopoli di condurre un'analisi tecnica delle offerte più alte. Applicando la griglia parametrica da lui sviluppata per la gara, che prendeva in considerazione sia aspetti territoriali (numero di abitanti e loro propensione al gioco), sia valutazioni sullo sviluppo del settore, l'imprenditore ha concluso che alcune offerte in città come Lecce, Palermo, Catania e Napoli o in piccoli comuni di quelle province erano prive di senso economico, affermando che «con quei numeri e in quelle dislocazioni la griglia parametrica dimostra che è impossibile rientrare dell'investimento». L'indagine del “Sole” ha accertato inoltre che i membri di due Commissioni parlamentari alle quali era delegata la

responsabilità di sviscerare il problema, hanno ricevuto, in tre modalità e due occasioni, diverse segnalazioni tanto specifiche quanto allarmanti sul rischio di lasciare una falla normativa da miliardi di euro in un settore storicamente infiltrato dalla criminalità organizzata. A fronte dell'allarmante situazione che pervade il mercato del gioco pubblico, appare ancor più degna di nota la riottosità del legislatore ad accordare ai quattro casinò una deroga in materia di antiriciclaggio.

La norma, che ha recepito la direttiva Ue in materia (la 2005/60), prevede un controllo sui dati personali dei giocatori e sui movimenti di denaro superiori a 2.000 euro. Un limite molto più rigido rispetto ai 15mila euro previsti dalla normativa comunitaria per le case da gioco pubbliche, dove l'obbligo di identificazione della clientela si considera assolto in fase di registrazione all'ingresso in sala.

Federgiooco – l'associazione dei quattro casinò italiani – ha invano<sup>3</sup> chiesto che la norma fosse applicata in maniera differente rispetto agli altri operatori di gioco privati, adducendo a sostegno dell'eccezione la funzione pubblica dell'azienda casinò, visto che i suoi utili ricadono sul territorio finanziando opere e servizi sociali.

## Costi sociali, economici e relazionali

Non esistono a livello nazionale statistiche ufficiali sui costi prodotti dal “Sistema Azzardo”, né dati certi sull’entità delle patologie e sul numero dei soggetti coinvolti, sebbene nel nostro Paese il tema stia guadagnando sempre più l’interesse della comunità scientifica e accademica proprio a causa delle dimensioni che il fenomeno ha assunto nell’ultimo periodo.

Vi sono tuttavia vari indicatori, provenienti dall’osservazione e dallo studio delle dinamiche socio-economiche, che consentono con sufficiente attendibilità un’analisi comparativa dei vari aspetti che incrociano la problematica.

Recenti ricerche effettuate da Eurisko ed Eurispes sul fenomeno hanno evidenziato che gli scommettitori sono oltre 30 milioni, l’80% della popolazione adulta (dati *Eurisko*). Di questi, 9,1 milioni giocano almeno una volta la settimana; 13,5 milioni giocano al lotto almeno una volta l’anno; 13,2 milioni al superenalotto; 12,1 milioni acquistano tagliandi di gratta e vinci; 6,7 i biglietti delle varie lotterie nazionali. Il profilo del giocatore medio indica una leggera prevalenza del sesso maschile (52% dei giocatori), un livello di istruzione medio-basso (il 28% ha la licenza media superiore, il 41% la licenza media inferiore) e una collocazione geografica superiore nelle aree del centro-sud (sud e isole 38%; centro 20%). Per quanto riguarda l’attività lavorativa, la trasversalità si fa più forte: operai 19%, impiegati 16%, professionisti 21% (dati *Eurispes*).

Maurizio Fiasco, sociologo e consulente della Consulta nazionale antiusura, pone l’accento su alcune contraddizioni del fenomeno. «L’Italia – afferma – da un lato conserva una tradizionale propensione a risparmiare sui consumi; dall’altro costituisce il secondo mercato

mondiale, subito dopo quello americano, del gioco d'azzardo legale in termini assoluti. Da ciò ne consegue un dualismo sociale assai curioso: **a)** per la propensione ai giochi, siamo molto vicini alle società del Terzo Mondo; **b)** per i patrimoni familiari superiamo abbondantemente paesi come la Francia, la Gran Bretagna e la stessa Spagna che, tra i paesi latini, ha anticipato un modello capillare di diffusione di sale da gioco e da scommesse».

«Una parte della popolazione – continua Fiasco – coglie le opportunità di un benessere diffuso nei distretti industriali della piccola-media impresa e nelle province delle attività sommerse o dei servizi destinati alla vendita. Un'altra parte, anch'essa molto estesa, impegna invece reddito familiare (che spesso è reddito di sussistenza) in lotterie, scommesse, lotto e superenalotto, dissipando, secondo stime ufficiali, il 10-13% dei salari e degli stipendi anche nelle mega-sale del Bingo, non a caso installate nei quartieri più densamente abitati o frequentati per acquisti».

«L'inflazione del gioco d'azzardo in Italia è l'effetto di politiche pubbliche – cioè di decisioni politiche che hanno moltiplicato i giochi e costruito offerte “su misura” di ogni categoria socio-demografica – combinate con la sopravvivenza di gravi disuguaglianze di condizione sociale e di opportunità. In altri termini, l'azzardo di massa non sarebbe esploso se le province che crescono a ritmi “asiatici” non coesistessero con altre dove perdura la recessione; se nel territorio nazionale non si riproducessero quei dualismi che portano ad escludere dal benessere più di una famiglia su otto. Gli effetti del gioco di massa, pertanto, sono ancora quelli, tradizionali, di una tassa sulla povertà».

«Secondo un'indagine Doxa del 1998 – anno in cui fu introdotta la seconda estrazione del Lotto, quella del mercoledì, in tandem con le due riffe iperboliche del Superenalotto – impegnavano reddito di sussistenza il 56% degli strati sociali medio-bassi, il 47% dei più poveri, il 66% dei disoccupati. Insomma, il gioco di massa appare socialmente iniquo per un fenomeno circolare: genera dipendenza in una condizione di depressione sociale, schiaccia interi strati di popolazione nella costante auto-svalutazione delle opportunità che potrebbero offrirsi nella vita quotidiana».

Sotto il profilo macroeconomico, Fiasco sostiene che «il gioco di massa rappresenta un clamoroso autogol economico, perché da un lato sottrae risorse al mondo produttivo e dall'altro fornisce un gettito minimo rispetto a quello assicurato da altre tipologie di attività. Nel 2006 sono cresciuti gli incassi dei gestori, ma sono calate le entrate per l'erario. Alla crescita rapidissima dei giochi d'alea gestiti dallo Stato non corrisponde un aumento degli incassi per l'erario. Cade così anche la giustificazione di chi invita a chiudere un occhio sulle strategie espansionistiche dello “Stato biscazziere”, in nome di un presunto aumento degli introiti».

«Gli incassi dello Stato nel 2006 – conclude Fiasco – sono stati inferiori in cifre assolute e straordinariamente inferiori in termini percentuali. Nel 2004 gli italiani hanno speso in giochi d'alea 24,8 miliardi di euro, cifra che nel 2006 è salita a 35,4 miliardi. Ma mentre nel 2004 l'erario incassava 7,3 miliardi, nel 2006 gli introiti sono scesi a 6,7. Il rapporto tra entrate e spese, che nel 2004 era del 29%, è crollato nel 2006 al 19,6%. La causa sta nella riorganizzazione gestionale, che ha assegnato all'Amministrazione dei Monopoli una

nuova mission: da quella originaria, che era di incrementare le entrate fiscali, si è passati ad una politica aziendale. Ai Monopoli manca pertanto una dimensione di economia pubblica, sulla collocazione dell'economia dei giochi nella politica economica dello Stato. La gestione dei giochi è stata affidata in *outsourcing* ad aziende esterne, ma per attrarre i capitali necessari ad allestire la rete telematica, i punti scommesse, le sale bingo, va garantita un'alta profittabilità. E questo è un vincolo incompatibile con la mission di sviluppare una fiscalità sui giochi».

## Ludopatie e altri fenomeni degenerativi

Per convenzione si ritiene sensato far rientrare in un range dell' 1,5-3%, sul totale della popolazione adulta, i giocatori problematici nel nostro Paese. In realtà tale quantificazione si basa sui dati degli organismi internazionali: Organizzazione mondiale della sanità (Oms), American Psychological Association (Aps) e Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders (più conosciuto tra gli psicoterapeuti con l'acronimo Dsm). Tutte le indicazioni provenienti dagli osservatori specializzati mostrano però un dato comune. E cioè che la crescita delle patologie compulsive legate al gioco d'azzardo tocca in particolare le fasce sociali più deboli: minori, anziani e casalinghe. Ciò in conseguenza anche delle tipologie di gioco offerto e della loro immediata fruibilità: elementi che generano una sovrapposizione nei soggetti predisposti allargando allo stesso tempo la fascia di quelli interessati.

Secondo uno studio di Siipac (Società italiana di intervento sulle patologie compulsive) «i giocatori problematici sono circa 700 mila, di cui il 68% uomini, il 51% dei quali di età compresa fra 40 e 50 anni. Sale repentinamente la percentuale di donne *addicted*: nel periodo 2000-2006 non superava il 15% della popolazione adulta; oggi si arriva al 30-32%. Entrambi i sessi hanno un'estrazione sociale generalmente medio-bassa».

«Il fenomeno interessa anche le fasce più giovani della popolazione: il 5,1% degli studenti giocatori è affetto da compulsione, mentre il 9,7% è a rischio dipendenza. Cresce, infatti, il livello di attenzione per le nuove generazioni, che sempre più spesso andrebbero incontro a una vera e propria sindrome da abuso in fatto di giochi e permanenza davanti al computer. In cima alla lista dei giochi che creano

dipendenza vi sono le slot (51%), seguito dalle corse dei cavalli (21%) e da Lotto e Superenalotto (17%)».

«Il vero elemento di novità dell'ultimo periodo – osserva Cesare Guerreschi, fondatore e presidente di Siipac – è l'aumento della popolazione femminile interessata al gioco d'azzardo patologico (Gap). L'altro aspetto interessante è costituito dalla loro giovane età: il 57% ha meno di 35 anni, un'età decisamente più bassa rispetto a quella degli uomini. Il dato di base è che, rispetto al passato, risulta maggiore la richiesta di gioco».

«Altre novità – continua Guerreschi – emergono dall'inquadramento territoriale del problema. Un dato da osservare con attenzione riguarda alcune regioni che non riescono a sottrarsi a questa “epidemia”: su tutte la Campania e alcune regioni a essa limitrofe, come Basilicata, Puglia e Sicilia. Salendo verso il centro troviamo il Lazio e la Toscana. A nord il problema è più sentito in regioni come Friuli Venezia Giulia, Trentino Alto Adige e Liguria, quindi Lombardia e Piemonte».

«Per ciò che riguarda le preferenze, in assoluto oggi si gioca di più con gli apparecchi da intrattenimento, macchine caratterizzate dal rapporto “uno a uno”. E poi il gioco online: sull'utilizzo di internet occorrerebbe incominciare a fare una corretta informazione».

L'aumento dell'offerta di “azzardo popolare”, promosso dallo Stato, fa sì che il gioco diventi un consumo collettivo di ampia diffusione e di facile utilizzo. Il **bingo** e le **slot**, in particolare, estendono la pratica a categorie come casalinghe e pensionati, comunicando allo stesso tempo un falso concetto di “valenza sociale” e di “opportunità relazionale”.

Il problema è ora aggravato dalla diffusione delle moderne tecnologie interattive: mezzi che producono e trasmettono altre fuorvianti sensazioni legate alla percezione del contesto rassicurante della propria abitazione, di una certa forma di anonimato, della immediata accessibilità.

## Lo scenario futuro in Italia e nel mondo

Come si evince dai dati illustrati la voce principale, sia in termini di raccolta che di gettito erariale, è costituita dagli apparecchi automatici. La prossima evoluzione dello specifico comparto riguarda le cosiddette VLT (video-lottery), in pratica macchine con software gestito da remoto, contrariamente a quanto avviene nelle slot oggi in circolazione la cui programmazione è effettuata attraverso una scheda-madre inserita nel corpo della macchina. Mediante tale tecnologia sarà possibile, ad esempio, collegare in rete tutte le macchinette al fine di poter offrire al consumatore una vincita superiore a quella attualmente consentita, attraverso la formula del *jackpot*. La stessa metodologia è prevista per il bingo, che sarà di tipo interconnesso, cioè con collegamenti multisala, e telematico. E' pleonastico affermare che, a seguito di tali "accorgimenti", si prospetta un'ulteriore notevole impennata della raccolta.

Per il gioco telematico si prevede che la raccolta possa triplicare entro il 2010, raggiungendo il tetto dei tre miliardi, corrispondenti a circa il 5% del totale di mercato. Anche a livello mondiale, il gambling via web cresce molto più velocemente del gioco fisico. Nel 2007 sono stati raggranellati sulla rete ben **120 miliardi** di euro, con una quota-mercato del 6%. Circa il 25% del movimento telematico proviene dai Paesi europei; le previsioni parlano di un market share tra il 40 e il 45% nel 2010.

Tra le tipologie di giochi più diffusi sul web figurano le scommesse (l'anno scorso una scommessa su tre ha viaggiato sulla rete), le lotterie istantanee e i giochi di abilità. In particolare il poker, grazie alla versione americana del texas hold'em, risulta essere il *game* a più alto tasso di crescita: **24 miliardi** di euro la raccolta mondiale nel 2007,

gran parte della quale da room europee. Nei prossimi due anni si prevede un business da circa **40 miliardi**. In Italia è stato recentemente varato il decreto direttoriale dei Monopoli con il quale vengono introdotti i giochi di abilità a distanza per un periodo sperimentale di un anno. Secondo le previsioni del ministero dell'Economia, la fase di start-up di questi giochi dovrebbe far registrare un fatturato complessivo di 400milioni di euro, con un'utenza stimata in 200mila nuovi giocatori e una spesa pro-capite di 2mila euro l'anno. Diverse le stime dei player internazionali, che quantificano in poco meno di un miliardo di euro la raccolta dal mercato italiano già dal primo anno. Per il futuro di breve termine il rapporto **The Italian Gambling Market** del 2007 della **Media & Entertainment Consulting Network**, uno degli istituti più accreditati nel settore, riporta le analisi di oltre settanta operatori internazionali e fornisce previsioni dettagliate circa lo scenario del prossimo triennio. «Entro il 2010 la raccolta delle scommesse toccherà il ragguardevole traguardo dei **14 miliardi** di euro (oltre il 200% del fatturato attuale), mentre i giochi interattivi faranno registrare un altro boom (3,7 miliardi) con una crescita pari al 240%. Considerando tutti gli altri giochi fisici e telematici, il fatturato dovrebbe attestarsi intorno ai **61 miliardi** di euro (+ 64%)».

Dopo l'ultimo orientamento della Corte di giustizia europea con l'ormai famosa sentenza Placanica, e a seguito del recente bando Bersani, che hanno permesso agli operatori internazionali di giochi online e fisici di entrare nel mercato italiano, tutta l'attenzione si rivolge al nostro Paese e al suo ruolo nella liberalizzazione del comparto. Uno studio della GBGC (Global Gaming and Betting Consultants) – pubblicato all'interno della ricerca condotta dall'Istituto Svizzero di Diritto

Comparato per conto della Commissione Europea sul mercato dei giochi nei Paesi membri – fornisce uno scenario di assoluta rilevanza in materia di gioco telematico. Nel 2012 la raccolta via **internet** toccherà i **7,3 miliardi** di euro (+52,5% nel decennio 2003-2012). Secondo i dati, internet rimarrà in termini assoluti lo strumento maggiormente utilizzato per il *remote gaming*, ma anche gli altri canali sono destinati a un futuro più che roseo.

Il gioco tramite **telefonia mobile e tv interattiva** potrebbe raggiungere, sempre nel 2012, un volume complessivo annuo superiore a **4,8 miliardi** di euro nei paesi membri dell'Ue. In particolare il gaming tramite cellulare potrebbe conoscere la crescita maggiore in termini percentuali (da 0,78 a 3,51 miliardi nel periodo 2003/2012: +350%), tallonato dalla tv interattiva (da 0,32 a 1,37 miliardi di euro, +315,6%). Le previsioni, ovviamente, presentano un margine di incertezza dovuto sia allo sviluppo delle singole tecnologie sia alle scelte che gli operatori vorranno fare in termini di offerta al pubblico. Il gioco a distanza relativo alla telefonia mobile (il cosiddetto “m-gaming”) ha delle potenzialità legate all’offerta di giochi tradizionali (lotterie, giochi da sala e scommesse) e di giochi specificamente pensati per questo tipo di supporto, grazie anche alle applicazioni Java: software semplici, leggeri ed accattivanti che stanno già conoscendo un incredibile successo soprattutto nei paesi comunitari dell'est.

La Tv interattiva (iTv) si pone come il mezzo per eccellenza con cui offrire giochi legati agli avvenimenti sportivi: l’interfaccia medium-scommettitore permette infatti di puntare in diretta, mentre si segue l’evento nel relax di casa propria, con l’ausilio di un semplice

telecomando. Significativo in tal senso il dato di crescita dei ricavi della iTv in Europa, passati dagli 1,6 miliardi di euro nel 2002 ai **6,6 miliardi** del 2004, secondo una ricerca effettuata dall'istituto specializzato **Forrester**.

Internet dovrebbe restare, nelle previsioni degli esperti, il mezzo principale con cui in Europa si continuerà a scommettere a distanza; lo sviluppo sarà dato principalmente dalla crescita dell'accesso alla rete nei diversi stati membri. L'Italia è uno dei paesi in cui maggiori potrebbero essere i margini di sviluppo: nel nostro paese, infatti, il web raggiunge poco più del 30% delle case contro il 70% di Danimarca, Svezia e Islanda e una percentuale tra il 50% e il 60% in Norvegia, Olanda, Germania e Regno Unito (*statistiche Eurostat*).

Lo sviluppo del gioco telematico, comunque, induce a serie riflessioni soprattutto per alcuni aspetti già illustrati nei precedenti capitoli. *In primis* l'abbassamento dell'età anagrafica del target dei consumatori: la ricerca di Human Highway ha evidenziato come l'età media del *web gambler*, per l'80% acquirente di prodotti quali scommesse sportive e lotterie istantanee, si situi tra i 24 e i 44 anni (con punte crescenti di consumatori minorenni), contro le precedenti rilevazioni sul gioco "fisico" di solo tre anni fa, dove la media anagrafica era di una quindicina d'anni superiore.

Inoltre è da osservare la propensione sempre maggiore all'uso del computer sul luogo di lavoro: ciò lascia prevedere che i benefici di un simile modello di mercato ricadranno esclusivamente nelle casse dello Stato, degli operatori telefonici e di quelli del gaming on line.

Parallelamente si dovrà registrare un calo nella produttività del lavoro d'ufficio.

## I casinò italiani. Crisi di un modello

Quanto detto a proposito della controversa regolazione del cosiddetto “gioco pubblico” vale ancor di più per ciò che riguarda la nebulosa e omissiva condotta legislativa in materia di casinò. Fu proprio un uomo delle istituzioni, l'ex ministro dell'Interno Virginio Rognoni, a definire uno *jus singulare* l'impianto normativo che consentì l'apertura dei casinò di Sanremo, Campione d'Italia, Venezia e Saint Vincent.

Un breve *excursus* storico servirà meglio a illustrare la situazione. Gli atti autorizzatori delle quattro case da gioco italiane risalgono tutti al periodo fascista, quando furono contemporaneamente soppressi altri storici stabilimenti di gioco a vantaggio delle attuali quattro localizzazioni.

Il casinò di **Sanremo** fu istituito con R.D.L. n. 2448 del 22/12/1927.

Il casinò di **Campione d'Italia** con R.D.L. n. 201 del 2/3/1933.

Il casinò di **Venezia** con R.D.L. n.1404 del 16/7/1936.

Il casinò di **Saint Vincent** fu istituito con Decreto del Presidente del Consiglio della Valle il 3/4/1946.

Con i primi tre decreti (formati ciascuno da un solo articolo), poi convertiti in legge, fu data «facoltà al Ministero dell'Interno di autorizzare, anche in deroga alle leggi vigenti, purché senza aggravio per il bilancio dello Stato» i rispettivi Comuni «ad adottare tutti i provvedimenti necessari per poter addivenire all'asestamento dei loro bilanci ed all'esecuzione delle opere pubbliche indilazionabili».

Il Decreto del Presidente del Consiglio della Valle d'Aosta fu assunto invece per iniziative in campo turistico, demandate alla Regione sulla base dell'articolo 12 del D.L. Lgt 7/9/1945 n. 545.

Come è evidente, **tutti e quattro i citati decreti sono stati adottati senza un'espressa deroga al codice penale.**

L'anomalia fu rilevata dal Consiglio di Stato<sup>1</sup> durante il dibattimento processuale che vide protagonisti, da una parte la società A.T.A. (all'epoca concessionaria del casinò di Sanremo), dall'altra il Comune di Sanremo e il Ministero dell'Interno. Anche la Corte Costituzionale<sup>2</sup>, chiamata per due volte in causa a seguito di ricorsi presentati dal Comune di Bagni di Lucca insieme con Taormina e con l'Anit, ebbe a manifestare perplessità circa la legittimità dei criteri normativi adottati, invitando il Parlamento, in entrambe le occasioni, a intervenire per una disciplina organica del comparto.

Le sentenze della Consulta – la **n.152 del 6 maggio 1985** e la **n. 291 del 22 maggio 2001** – hanno messo in luce “la disorganicità” dei provvedimenti autorizzativi, giungendo perfino a censurare i criteri di utilizzazione dei proventi realizzati attraverso le attività del gioco.

E' da notare, ad esempio, che una quota del 24% dei ricavi netti del casinò di Campione d'Italia finisce nelle casse del Ministero dell'Interno, mentre le ricadute economiche, oltre che occupazionali e fiscali, di tutti e quattro i casinò insistono solo sul territorio dei Comuni sedi, i quali possono così disporre di importanti risorse per finanziare i costi sociali e assicurare benefici effetti alle rispettive comunità.

Basti pensare ai **109 milioni** di euro che il Comune di **Venezia** ha percepito l'anno scorso dalla sua casa da gioco, impiegati, tra l'altro, per abbattere l'addizionale Irpef dei cittadini residenti, caso unico in Italia. O alla Val d'Aosta, dove il casinò di Saint Vincent è ancora oggi una delle prime imprese della regione, dando lavoro, tra diretto e indotto, a oltre **duemila** famiglie. (**Tabella 4**)

Evidentemente proprio quest'aspetto “politico” è alla base della scelta

gestionale pubblica che, però, contrariamente a quanto avviene in altri Paesi, accusa i limiti e le tradizionali angustie di un *modus operandi* tipicamente italiano.

Negli ultimi anni, esaurita l'iniziale esperienza privatistica, i casinò hanno infatti cambiato veste e sono gestiti da Spa a capitale sostanzialmente pubblico, le cui compagini societarie sono espressione delle amministrazioni locali e, nella maggior parte dei casi, anche degli enti intermedi. Una formula che sta rivelando tutte le sue lacune strutturali e di mentalità manageriale nella difficile competizione del mercato attuale.

Un autentico modello privatistico, che preveda un articolato ed efficace sistema di supervisione ad opera dell'ente pubblico, potrebbe costituire la reale novità per aggiornare questo particolare settore produttivo, adeguandolo agli standard europei. Sull'esempio francese, dunque, la gestione non dovrebbe ricadere nelle competenze, dirette o indirette, dell'ente pubblico, il quale dovrebbe semmai esercitare una funzione di controllo e di indirizzo strategico.

Occorrerà inoltre implementare il numero delle case da gioco – in un quadro normativo complessivo – al fine di garantire una perequazione “geopolitica” dei mezzi finanziari, **anche in un'ottica di modello fiscale di ispirazione federalista**, e per integrare l'offerta del prodotto gioco con le politiche turistiche del territorio. In particolare lo specifico comparto del termalismo potrebbe trarre indubbio vantaggio dalla presenza di una casa da gioco. Le numerose località termali presenti nel nostro Paese, che accusano da lungo tempo uno stato di dissesto anche a causa delle gravi disattenzioni delle istituzioni centrali verso il settore, sarebbero così incentivate concretamente nella

realizzazione di programmi di investimento volti a rilanciare il territorio attraverso formule di turismo-benessere e di wellness di grande *appeal* negli ultimi tempi. La casa da gioco, infatti, rappresenta un sicuro volano per l'industria turistica di una regione, consentendone la diversificazione dei flussi e aumentandone la stagionalità. Oltre ad assicurare significative ricadute nel campo dell'occupazione e dell'incentivazione dell'indotto, in particolare del terziario, e contribuire così allo sviluppo economico di intere aree del Paese.

Anche per questo il casinò è forse l'unico luogo dove può trovare accogliamento la consistente domanda del consumatore italiano, il quale, in costanza delle attuali limitazioni, alimenta il floridissimo mercato delle case da gioco trans-frontaliere, provocando una migrazione di capitali di assoluto rilievo.

Ovunque, nel mondo, il casinò rappresenta la "location istituzionale" del gioco, dove meglio sono rappresentate e soddisfatte le diverse problematiche legate a questa particolare attività: dal controllo dei giocatori (sia nel senso dell'identità che del comportamento) al monitoraggio dei flussi finanziari; dall'equità alla sicurezza del prodotto offerto; dalla professionalità alle sinergie possibili con larga parte del mondo produttivo. Una moderna casa da gioco deve però saper ospitare un'ampia e aggiornata gamma di giochi, proporre forme di intrattenimento per segmenti diversi di consumatori attraverso un palinsesto di eventi variegato. Sotto questo profilo, il casinò saprà offrire non solo il prodotto gioco, ma proporrà utili modelli di aggregazione rispetto alle dinamiche sociali dell'intrattenimento e, più in generale, ad una moderna accezione del concetto di tempo libero e di *leisure*.

## Conclusioni

In conclusione ci pare di cogliere nell'attuale confuso panorama legislativo una prevalente contraddizione: lo Stato italiano, che rispetto agli altri Paesi si è sempre contraddistinto per un atteggiamento monopolistico e restrittivo, improvvisamente apre alle tipologie di gioco più nocive e incontrollabili (ma più redditizie per le sue casse), mostrando una ritrosia poco comprensibile circa l'apertura di nuovi casinò, le cui strutture meglio si conformano all'offerta responsabile e controllata del prodotto gioco, "consapevolizzando" allo stesso tempo il consumatore.

Un'impostazione assolutamente schizofrenica rispetto alla stessa *ratio* delle recenti disposizioni di legge adottate, almeno ufficialmente, con il nobile proposito di sottrarre risorse al gioco clandestino e irregolare. Con tale atteggiamento si consolida dunque la venatura ipocrita e falsamente moralista che ha sempre caratterizzato l'approccio culturale e politico alla materia nel nostro Paese.

Un'autentica cultura del "gioco responsabile" e "sicuro" non può prescindere da un'adeguata presenza, anche numerica, di casinò, gli unici in grado di contenere, in virtù degli strumenti di cui dispongono, l'esposizione al gioco patologico. Gli esempi non mancano.

In Austria i 12 casinò, gestiti da una società a capitale misto di cui anche la diocesi di Vienna possiede il 10%, rappresentano un luogo di aggregazione e di svago dove il gioco svolge una funzione di complemento all'offerta turistica e di riferimento "culturale" per le amministrazioni cittadine che qui organizzano eventi artistici e mondani di rilievo.

Un altro esempio illuminante viene dalla Svizzera, dove nel 2000 è stata varata una normativa di riassetto complessivo dell'industria del gioco d'azzardo, che ha istituito anche 17 casinò. Qui un'accorta legislazione ha previsto un sistema di controllo della clientela a rischio in stretta collaborazione con la sanità pubblica, che contempla, tra

l'altro, un programma pedagogico rivolto a tutto il personale dei casinò onde permettere di rintracciare meglio i comportamenti dei giocatori a rischio. Il programma, finanziato grazie ad una tassa dello 0,5% prelevata dall'incasso lordo dei giochi, prevede anche un sostegno alla ricerca scientifica sul fenomeno, mentre gran parte dei ricavi sono destinati a finanziare il welfare del Paese, in particolare il sistema pensionistico. Nel 2007, grazie a un'aliquota fiscale media del 53%, la Commissione federale delle case da gioco elvetiche ha potuto destinare circa 350 milioni di euro all'Avs (Assicurazione vecchiaia e superstiti) e ai Cantoni.

Un'avveduta regolazione del settore, pertanto, non dovrebbe tendere alla proibizione quanto all'integrazione e all'equilibrio, accogliendo e offrendo soluzioni adeguate ai cambiamenti di costume e alle nuove problematiche poste dalla società del terzo millennio.

Ciò presuppone l'individuazione di un modello organizzativo dell'industria ludica che distingua l'offerta di puro intrattenimento da quella più complessa del gioco d'alea; e, tra queste, stabilisca in modo congruo e coerente gli ambiti entro i quali alcune tipologie di gioco possono essere offerte, con un'occhio di riguardo ai rispettivi effetti economici, non solo erariali, e alla soddisfazione della domanda che viene dalla cosiddetta "società giocosa", un prototipo emergente di società dove il tempo libero non è solo dedicato al riposo ma va interpretato come un'occasione di espressione e di vita.

Ciò che, al di là delle riflessioni di tipo sociologico, postula due aspetti che ci riguardano molto da vicino. Il primo è che l'importanza dell'intrattenimento crescerà tendenzialmente ancora, molto più di quanto sia cresciuta in questi anni. La seconda è che gli operatori del settore gioco vedranno aumentare, di conseguenza, le proprie responsabilità. Non sarà dunque una sfida fatta solo di numeri e di business, bensì un impegno basato su contenuti e cultura.

## Quadro sintetico

Di seguito si propone un quadro sintetico delle ragioni che hanno motivato questo studio.

**Nel gioco automatico** mancano i fattori di abilità e di socialità presenti invece in altre tipologie di gioco. Qui l'uomo è solo con la macchina e ripete un movimento compulsivo. Tutti gli studi condotti in ogni parte del mondo sul Gap (gioco d'azzardo patologico) hanno evidenziato come questo si sviluppi essenzialmente in soggetti abituali fruitori di lotterie istantanee, slot machine e giochi automatici in generale; la percentuale di questi ludo-dipendenti è del 64% contro il 7% dei frequentatori di casinò.

**Le macchinette** in uso attualmente negli esercizi pubblici sono tarate secondo parametri tecnici iniqui, e comunque molto sfavorevoli al giocatore, contrariamente a quanto avviene per le slot installate nei casinò. Nel primo caso la "casa" trattiene mediamente il 40%; nel secondo il 5%.

**I giochi di cui sopra** producono effetti "mono-settoriali" sotto il profilo macro-economico. Al contrario di quanto avviene con un casinò, le cui risorse ricadono sul territorio interessato in forma diretta (occupazione e servizi al comprensorio) e indiretta (incentivazione dell'indotto), gli introiti da slot e simili sono destinati unicamente alla filiera dell'automatico e all'erario.

**I recenti fatti** di cronaca e i dati forniti dallo stesso ministero dell'Interno confermano le difficoltà a esercitare un controllo capillare sulle migliaia di postazioni autorizzate all'offerta del gioco pubblico.

Ne consegue che sono sempre più frequenti l'alterazione e la manomissione dei meccanismi di gioco, mentre cresce l'interesse della criminalità organizzata, con una preoccupante diffusione del malaffare. I giochi automatici avrebbero dovuto essere abilitati esclusivamente alla vincita di premi non in denaro, con ciò rispondendo in maniera meno equivoca alla domanda di intrattenimento da parte degli esercenti pubblici.

**La facilità di accesso** a tali giochi rivela le criticità del sistema relativamente al controllo, all'identificazione e alla tutela del consumatore. Si pensi al minore o al pensionato che possono acquistare senza restrizioni biglietti di gratta e vinci, la cui fruizione è peraltro incentivata dallo Stato attraverso strategie di comunicazione che in definitiva favoriscono il ricorso a strumenti aleatori per la soluzione dei propri disagi economici ed esistenziali.

**E' impensabile** che l'attuale mercato del gioco possa essere governato da una legislazione speciale. Ora più che mai è urgente una normativa-quadro del gioco d'alea, che disciplini in modo organico la materia; preveda l'apertura di nuovi casinò, attuando una politica di riequilibrio territoriale anche attraverso l'utilizzo in senso federalistico delle risorse, eliminando le attuali sperequazioni esistenti tra le varie aree del Paese specialmente sotto il profilo della potenzialità turistica; contribuisca ad attutire il fenomeno della migrazione di capitali nei casinò esteri; riduca il fenomeno del gioco clandestino, controllato dalla criminalità organizzata; contribuisca alla formazione di nuova occupazione senza necessità di costosi investimenti in strutture produttive.

## Appendice

### L'AUTOMATICO IN EUROPA E IN ITALIA

*(I dati sono forniti da Euromat, la Federazione europea dei gestori del gioco da intrattenimento, e si riferiscono all'anno 2006)*

#### **In Gran Bretagna 9 diverse tipologie di slot**

Il *Gambling Act* del 2005 ha individuato 9 tipi di macchinette, differenziate per importo di giocata, di vincita consentita e per collocazione. Si va dalle slot di tipo A, con giocate e vincite illimitate, che possono essere installate solo nei casinò e per un numero massimo di **1.250** apparecchi per ogni esercizio, fino ad apparecchi che possono essere installati solo in centri a gestione familiare, con giocate massime di 10 penny e vincite fino a 5 sterline. Le macchine del tipo B2 e B3 possono essere invece installate rispettivamente in esercizi che hanno licenze per le scommesse e in sale Bingo o sale giochi. In entrambi i casi, il maggior numero di apparecchi installati è di 4 unità e la vincita massima di 500 sterline. Ma mentre per le macchine installate nelle sale Bingo e nelle sale giochi la puntata massima è di 1 sterlina, per le cosiddette "Fobt" il limite sale a 100 sterline per gioco o 15 sterline a gettone.

#### **In Irlanda vincita massima di 30 euro**

In Irlanda la nuova legge sui giochi è dei primi mesi 2006. Per gli apparecchi da intrattenimento, essa non consente giocate superiori ai 50 centesimi e vincite superiori ai 30 euro. Nel 2004 (ultimo dato disponibile) il numero totale di macchinette era di **15.800** unità, di cui circa **9.200** abilitate a premi in denaro. Gli incassi totali sono stati invece **3,1 milioni di euro**, dei quali 2,3 milioni da Awp e 795 mila euro da macchine senza vincite in denaro.

### **In Spagna il mercato delle slot vale oltre 10miliardi di euro**

Il 2005 è stato un anno di cambiamenti per il settore delle Awp (*amusement with price*, ovvero divertimento con denaro) spagnole, che hanno movimentato oltre **10 miliardi di euro**. Gli apparecchi installati sono circa **243 mila**. Gli altri apparecchi senza vincite in denaro sparsi sul territorio spagnolo sono oltre 122 mila. Il 70% degli incassi viene restituito sotto forma di vincite, la giocata massima è di 0,60 euro, mentre la vincita massima 400 volte il costo della partita.

### **In Francia slot con vincite in denaro consentite solo nei casinò**

Le circa 20mila slot machine francesi sono autorizzate solo nei 190 casinò. Non esistono pertanto macchinette al di fuori di questo circuito, controllato dalla Police des Jeux.

### **In Germania mercato in calo**

Negli ultimi 5 anni l'industria degli apparecchi da intrattenimento tedesca si è progressivamente ridimensionata. Tra il 2000 ed il 2005 il numero di macchinette è diminuito di un sesto: un calo del 3,25% l'anno. In totale, sul territorio tedesco sono installati **360.500 apparecchi**, tra quelli con e senza vincite in denaro. Dal 1° gennaio 2006 è stata introdotta una nuova normativa che regola il settore. Tra le novità più importanti, la possibilità di installare 3 (invece di 2) apparecchi con vincite in denaro nei bar e nei ristoranti e 12 macchine ogni 12 metri quadri nelle sale giochi (invece di 10 macchine ogni 15 metri quadri). La somma massima che si può vincere per ogni ora è di 500 euro (invece di 600 euro). Da 12 secondi, la durata minima di ogni partita è passata a 5 secondi, con una giocata a partita di 20 centesimi di euro. Il mercato in Germania è così suddiviso: **183 mila macchine** con vincite in denaro, di cui oltre 177 mila Awp. Nel 2005

il comparto ha generato un volume d'affari di **3,75 miliardi di euro**, cifra in calo dell'1,8% rispetto al 2004, mentre la raccolta degli apparecchi è stata di 7,7 miliardi di euro. Ai giocatori torna sotto forma di vincite circa il 60%.

### **In Belgio 5 diversi tipi di licenza**

Esistono cinque diversi tipi di licenze. Quelle del tipo A, B e C, che caratterizzano il luogo in cui sono installate le Awp: rispettivamente casinò, sale giochi e coffee-bar abilitati all'offerta del gioco d'azzardo. La concessione di tipo D è riservata a casinò e sale giochi, mentre la E è per i produttori e gli esportatori. La diffusione maggiore è negli 8.000 coffee-bar autorizzati.

### **In Danimarca tutti gli apparecchi connessi al Gaming Board**

Le Awp sono permesse solo nei ristoranti con licenza alcolica e nelle sale giochi con apposito permesso. Ogni esercizio deve essere espressamente autorizzato e tutte le macchinette attive sono monitorate dal Gaming Board danese. All'interno dei ristoranti possono essere installate da 1 a 3 macchine, mentre per le sale giochi il numero è variabile per ogni licenza. La tassazione è mensile. Nel 2005 le macchine installate in Danimarca erano 22.100.

### **In Ungheria solo due tipi di Awp**

Gli apparecchi installati sono circa **51mila**, dei quali **31mila** macchine a vincita di denaro. In totale il settore ha movimentato **257 milioni di euro** nel 2006. Con la nuova legislazione, in Ungheria esistono due tipi di Awp: il primo è consentito solo nelle sale giochi con determinate caratteristiche (locali di non oltre 20 metri quadri di grandezza e un'area minima di 2 metri quadri per ogni apparecchi. Qui la redemption per il giocatore è dell'80% ogni 100 mila partite; le

giocate sono illimitate ed il valore del premio non può essere superiore a 200 volte la giocata. Il secondo tipo di macchine è consentito sia nelle sale giochi sia in pub e ristoranti (in quest'ultimi possono essere installati fino a 2 macchine), la giocata massima è di 77 centesimi di euro ed il valore del premio non può essere superiore a 25 volte la giocata.

### **In Romania 876 operatori, ma sono in arrivo nuove regole**

In Romania, il settore degli apparecchi da intrattenimento è diviso tra 876 operatori con oltre **23mila macchinette**. L'attuale legislazione non prevede un numero minimo o massimo di apparecchi né un fissa un tetto di vincite ottenibili, limitandosi a stabilire una tassa di 4.600 euro per ogni macchina installata. Il governo sta però elaborando una nuova regolamentazione volta a ridurre di almeno il 30% il numero degli operatori e a garantire un controllo più efficace.

### **In Olanda si paga il 24% di tasse**

Sono oltre 47.000 le Awp installate in Olanda, settore che genera un movimento annuo di oltre 800 milioni di euro. La durata minima per ogni partita è di 3 secondi, il costo massimo di 0,20 euro, mentre la vincita massima di 40 euro. Ogni macchina restituisce il 60% di vincite e la tassazione è del 24% sugli incassi.

### **In Italia contingentamento per tipologia di esercizio**

Il nostro Paese presenta una regolamentazione quanto mai complessa e variegata, che ha comunque consentito l'installazione del più alto numero e la più capillare distribuzione di slot in Europa. Una norma contenuta nel decreto interdirettoriale di AAMS del 27 ottobre 2003, prevede un contingentamento in relazione al tipo di esercizio.

**Bar, ristoranti e simili:** da 1 a 4 apparecchi consentiti in locali con

superfici a partire da 14 mq;

**Aberghi e Strutture ricettive:** 1 apparecchio ogni 20 camere, fino ad un massimo di 3;

**Sale pubbliche da gioco** il cui spazio dedicato non può essere superiore al 50% della superficie del locale: 1 macchinetta ogni 10 mq per un numero comunque non superiore al numero complessivo dei giochi delle altre tipologie;

**Agenzie di raccolta delle scommesse ippiche e sportive ed altri esercizi** titolari di autorizzazione ai sensi dell'art. 88 del Tulp: 1 apparecchio ogni 15 mq di superficie del locale e comunque non superiore a 4;

**Esercizi che raccolgono scommesse su incarico di concessionari** di giochi, titolari di autorizzazione ai sensi dell'art. 88 del Tulp: 1 apparecchio ogni 15 mq di superficie del locale, max 4;

**Circoli privati autorizzati alla somministrazione di bevande:** 1 ogni 15 mq destinati alla somministrazione fino a un massimo di 4 apparecchi, con obbligo di installare anche giochi delle altre tipologie;

**Circoli privati autorizzati alla somministrazione di alimenti:** 1 ogni 30 mq destinati alla somministrazione fino a un massimo di 4 apparecchi, con obbligo di installare anche giochi delle altre tipologie.

## I CASINÒ IN EUROPA

A fine 2007 il numero totale dei casinò autorizzati in Europa risulta essere di **819**. Se si conteggiano anche quelli dei Paesi nordafricani del bacino del Mediterraneo, che guardano fisiologicamente al mercato italiano, il numero tocca le **900** unità. L'Italia è letteralmente assediata dalle case da gioco dei Paesi confinanti. Tra la regione francese della Costa Azzurra, Slovenia, Croazia, Austria, Svizzera e Malta si contano almeno un centinaio di casinò in cui la presenza di connazionali è quantificabile in circa il 75% della clientela abituale, con punte del 99% nel caso di Slovenia, Croazia, Malta e Costa Azzurra.

**Francia 188**

**Repubblica Ceca 150**

**Gran Bretagna 131**

**Estonia 125**

**Germania 76**

**Spagna 35**

**Croazia 20**

**Svizzera 17**

**Austria 12**

**Olanda 11**

**Slovenia 10**

**Grecia 9**

**Portogallo 8**

**Belgio 8**

**Italia 4**

**Svezia 4**

**Principato di Monaco 4**

**Malta 3**

**Finlandia 1**

**Lussemburgo 1**

## **Note al testo**

**1)** Con decisione del 10 giugno 1969, emessa nella causa tra l'A.T.A. (società concessionaria del casinò di Sanremo), il Comune di Sanremo e il Ministero dell'Interno, il Consiglio di Stato rilevò che la potestà normativa primaria - che si manifesta con l'emanazione delle leggi - appartiene al Parlamento. Manifestò quindi dubbi circa la legittimità dell'art. 1 del R.D.L. 2448/1927, in quanto attribuisce ad un organo diverso dal Governo non una mera competenza amministrativa ma una potestà sostanzialmente legislativa, che è svincolata, inoltre, per quanto riguarda l'esercizio, da ogni limitazione temporale e da qualsiasi indicazione di oggetto e di criteri direttivi. Rimandò pertanto la questione alla Corte Costituzionale, la quale, con ordinanza n.82 del 1972, restituì gli atti al Consiglio di Stato, essendo stato dichiarato, nelle more del giudizio, il fallimento dell'A.T.A.

### **2) Sentenza 6 Maggio 1985 - n° 152**

Al punto 6 delle "Considerazioni di Diritto" si legge: «Per altro questa Corte, mentre è messa in grado di esaminare per la prima volta profili di legittimità costituzionale che riguardano le case da gioco aperte nel nostro Paese, non può esimersi dal rilevare che la situazione normativa formatasi a partire dal 1927 è contrassegnata da un massimo di disorganicità: sia del tipo di interventi cui è condizionata l'apertura delle case (legge o legge seguita da autorizzazione del Ministero dell'Interno), sia per la diversità dei criteri seguiti (...omissis), sia infine per i modi disparati con i quali vengono utilizzati i proventi acquisiti nell'esercizio del gioco nei casinò. (... omissis). Si impone dunque la necessità di una legislazione organica che razionalizzi l'intero settore (... omissis). Queste esigenze di organica previsione normativa su scala nazionale (le quali si fanno valere soltanto nell'ipotesi che il legislatore

voglia mantenere le deroghe agli articoli 718-722 c.p.), vanno soddisfatte in tempi ragionevoli, per superare le insufficienze e disarmonie delle quali si è detto».

### **Sentenza 22 Maggio 2001 - n° 291**

Al punto 4 delle "Considerazioni di Diritto" si legge: «(... omissis) Se pertanto già nel 1985 la Corte ammoniva che le prospettate esigenze di organica previsione normativa su scala nazionale andavano soddisfatte "in tempi ragionevoli per superare le insufficienze e disarmonie delle quali si è detto", è del tutto evidente che è ormai divenuto improrogabile - sempre che il legislatore intenda persistere nella politica di deroghe agli artt. 718 -722 del codice penale - un intervento legislativo, non essendo più giustificabile un sistema normativo ormai superato e sotto diversi profili incoerente rispetto all'attuale quadro costituzionale».

**Il testo completo delle due pronunce è disponibile all'indirizzo [www.anit-it.it](http://www.anit-it.it)**

**3) Al momento di andare in stampa, giunge notizia che con la Manovra finanziaria annunciata nel Decreto Legge n.112, approvato dal governo il 18 giugno, recante “disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria”, è stata ristabilita la soglia di 12.500 euro come limite entro il quale possono avvenire, senza l'onere della segnalazione, le transazioni in denaro contante all'interno delle case da gioco pubbliche. Il provvedimento recepisce pertanto in modo integrale la lettera della Direttiva europea in tema di antiriciclaggio.**

TABELLA 1

I

<b>RACCOLTA</b>						
<b>GIOCHI PUBBLICI</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>Delta 2006-2003 assoluto</b>	<b>Delta 2006-2003 percentuale</b>
Lotto	6.938	11.689	7.315	6.588	- 350	- 5,0%
Superenalotto	2.066	1.836	1.981	2.000	- 66	- 3,2%
Lotterie (incluso gratta e vinci)	282	594	1.546	3.970	3.688	1.307,8%
Giochi a base sportiva	1.621	1.747	1.847	2.586	965	59,5%
Giochi a base ippica	2.962	2.903	2.775	2.909	- 53	- 1,8%
Bingo	1.257	1.542	1.553	1.755	498	39,6%
Apparecchi da intrattenimento	367	4.474	11.470	15.436	15.069	4.106,0%
<b>TOTALE</b>	<b>15.492</b>	<b>24.786</b>	<b>28.487</b>	<b>35.243</b>	<b>19.751</b>	<b>127,5%</b>

Fonte: AAMS - dati 2007 in milioni di euro

<b>ERARIO</b>						
<b>GIOCHI PUBBLICI</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>Delta 2006-2003 assoluto</b>	<b>Delta 2006-2003 percentuale</b>
Lotto	1.565	4.919	2.425	1.959	394	25,2%
Superenalotto	1.100	976	1.054	1.013	- 87	- 7,9%
Lotterie (incluso gratta e vinci)	114	219	426	891	777	681,6%
Giochi a base sportiva	222	199	271	286	64	28,8%
Giochi a base ippica	220	164	156	145	- 75	- 34,1%
Bingo	251	308	311	351	100	39,8%
Apparecchi da intrattenimento	33	513	1.514	2.072	2.039	6178,8%
<b>TOTALE</b>	<b>3.504</b>	<b>7.298</b>	<b>6.157</b>	<b>6.718</b>	<b>3.214</b>	<b>91,7%</b>

Fonte: AAMS - dati 2007 in milioni di euro

	RACCOLTA			ERARIO		
GIOCHI PUBBLICI	2006	2007	Variazione %	2006	2007	Variazione %
Lotto	6.588	6.177	- 6,2%	1.959	1.747	- 10,8%
Superenalotto	2.000	1.940	- 3,0%	1.013	962	- 5,0%
Lotterie (incluso gratta e vinci)	3.970	7.955	+ 100,4%	891	1.526	+ 71,3%
Giochi a base ippica e sportiva	5.495	5.568	+ 1,3%	431	364	- 15,5%
Bingo	1.755	1.726	- 1,7%	351	345	- 1,7%
Apparecchi da intrattenimento	15.436	18.827	+ 22%	2.072	2.251	+ 8,6%
<b>TOTALE</b>	<b>35.243</b>	<b>42.193</b>	<b>+ 19,7%</b>	<b>6.718</b>	<b>7.195</b>	<b>+ 7,1%</b>

Fonte: AAMS - dati 2007 in milioni di euro

\* Il dato complessivo è al netto della somma di 431 milioni incassata per l'aggiudicazione dei diritti assegnati in seguito alla gara per l'affidamento in concessione dell'esercizio dei giochi pubblici.

<b>ENTRATE TRIBUTARIE RELATIVE AI GIOCHI</b> <b>Periodo 2003-2007</b>					
<b>Capitoli di entrata</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>
Proventi del gioco del lotto	6.938	11.690	7.343	6.588	6.177
Imposta unica sui giochi di abilità e sui concorsi pronostici	149	127	158	168	139
Proventi dell'attività di gioco	479	967	712	679	1.066
Diritto fisso erariale sui concorsi pronostici	37	44	155	154	145
Proventi delle lotterie a estrazione istantanea	81	118	199	873	1.506
Proventi del gioco del bingo	213	225	253	341	152
Prelievo erariale apparecchi da gioco		425	1.281	1.931	2.156
Lotterie, relativa addizionale ed entrate eventuali diverse	25	21	91	47	43
<b>TOTALE</b>	<b>7.922</b>	<b>13.617</b>	<b>10.192</b>	<b>10.781</b>	<b>11.384</b>

Fonte: Ministero delle Finanze

Bollettino dicembre 2007 a cura del Dipartimento per le politiche fiscali  
(dati gennaio-novembre 2007 in milioni di euro)

TABELLA 4

V

CASINÒ	SAINT VINCENT	CAMPIONE	VENEZIA	SANREMO	TOTALI
Totale proventi	117,40 (+ 0,61%)	113,36 (+ 6,7%)	191,40 (- 0,39%)	92,6 (+ 2,5%)	<b>514,76</b> <b>(+ 9,42%)</b>
Presenze	615.093 (- 1,49%)	676.356 (+ 32,06%)	1.048.527 (+ 0,22%)	267.646 (- 5,72%)	<b>2.607.622</b> <b>(+ 25,07%)</b>
Proventi slot	54,74 (+ 1,64%)	72,40 (+ 15,29%)	121,39 (+ 4,03%)	63,42 (- 0,1%)	<b>311,95</b> <b>(+ 20,86%)</b>
Incidenza slot su totale proventi	46,6%	63,9%	63,9%	68,5%	<b>Media</b> <b>60,7%</b>
Numero dipendenti	773	641	650	416	<b>2.480</b>

Dati ufficiali 2007 forniti dalle case da gioco italiane  
(tra parentesi le differenze rispetto all'anno precedente)

Le cifre degli ultimi cinque anni sono disponibili sul sito web dell'Anit  
all'indirizzo [www.anit-it.it](http://www.anit-it.it)

## **Bibliografia**

**AAMS** - Amministrazione Autonoma Monopoli di Stato

**MEF** - Ministero dell'Economia e delle Finanze

**CONFESERCENTI**

*Le mani della criminalità sulle imprese*  
(Rapporto Sos Impresa - 2007)

**CONSULTA NAZIONALE ANTIUSURA**

*Lusura nelle diverse province italiane* (ricerca di M. Fiasco - 2005)

**CESARE GUERRESCHI** - Presidente Siipac

(Società italiana di intervento sulle patologie compulsive)

**MEDIA & ENTERTAINMENT CONSULTING NETWORK**

*The Italian Gambling Market* - 2007

**GBCC** - Global Gaming and Betting Consultants

**ECA** - European Casino Association

**ISTITUTO SVIZZERO DI DIRITTO COMPARATO**

**EUROMAT** - Federazione europea del gioco da intrattenimento

**GFK EURISKO** - *Il mercato dei giochi* - 2007

**EURISPES** - *Rapporto Italia* - 2007

**DOXA e HUMAN HIGHWAY** - *G@me in Italy* - 2008

**IL SOLE 24 ORE**

Agenzie di stampa **JAMMA**, **AGIPRONEWS**, **GIOCO&GIOCHI**