

MAG

CONSULENTI ASSOCIATI

Il rilancio del settore ippico

*Genesi delle problematiche del settore
ed inquadramento comparativo
nel sistema dei giochi pubblici*

Analisi effettuata
su incarico di



FEDERIPPODROMI

Roma, marzo 2012

RILANCIO DEL SETTORE IPPICO
GENESI DELLE PROBLEMATICHE DEL SETTORE
ED INQUADRAMENTO COMPARATIVO
NEL SISTEMA DEI GIOCHI PUBBLICI

INDICE

Premessa

Sintesi direzionale

- 1. Le politiche pubbliche in materia di giochi**
 - 1.1. L'equilibrio iniziale del comparto dei giochi**
 - 1.2. La rottura dell'equilibrio**
 - 1.3. Le politiche recenti**
 - 1.3.1. Espansione e sviluppo qualitativo dell'offerta dei prodotti di gioco**
 - 1.3.2. Sviluppo dell'accessibilità fisica dei giochi**
 - 1.3.3. Introduzione e sviluppo del gioco a distanza**
 - 1.3.4. Incremento delle vincite**
 - 1.3.5. Apertura e concorrenzialità del mercato**
 - 1.3.6. Sviluppo tecnologico**
 - 1.4. La penalizzazione dell'ippica come effetto delle politiche dei giochi**
- 2. Effetti economici delle politiche pubbliche in materia di giochi**
 - 2.1. Andamento complessivo dei giochi**
 - 2.2. Andamento dei giochi su base ippica**
 - 2.3. Analisi comparativa: lettura economica della penalizzazione dell'ippica**
- 3. Conclusioni**
 - 3.1. L'urgenza di un nuovo equilibrio**
 - 3.2. Bilanciamento degli interessi pubblici: possibili conseguenze per l'ippica**
 - 3.3. La penalizzazione dell'ippica: una condizione non più sostenibile**
 - 3.4. Rilancio del settore ippico: proposta di innovazione normativa**
 - 3.5. Effetti attesi dell'incremento del payout dei giochi su base ippica**

Allegati

- A. Tavole e grafici sull'andamento dei giochi pubblici**

Premessa

La prima parte del presente documento ripercorre brevemente le principali scelte pubbliche ed i fatti rilevanti che hanno caratterizzato la recente evoluzione del comparto dei giochi con vincite in denaro. Ciò al fine di evidenziare gli effetti che essi hanno oggettivamente prodotto, da un lato sul comparto nel suo insieme, ampiamente positivi sotto il profilo della raccolta e del gettito erariale, dall'altro sui giochi a base ippica, che risultano invece ampiamente penalizzati in termini economici, tanto più in senso comparativo rispetto agli altri prodotti del portafoglio pubblico.

Da tale analisi, ove ritenuta condivisibile, deriva la necessità di intervenire su basi nuove, più organiche e lungimiranti, per la salvaguardia del patrimonio culturale, economico e sociale dell'ippica italiana.

L'ultima sezione del documento sintetizza il contributo propositivo del movimento ippico nazionale per il rilancio del settore, finalizzato alla definizione di un percorso incisivo, credibile nei suoi presupposti tecnici ed economici, sollecito nell'attuazione normativa ed organizzativa.

La documentazione di supporto e di approfondimento è riportata in allegato.

Sintesi direzionale

In Italia il mercato dei giochi pubblici ha conosciuto uno sviluppo impetuoso, che nello spazio di appena sei anni (2005-2011) ha prodotto una crescita straordinaria di tutte le sue principali grandezze economiche:

- **+ 180% la raccolta** (intesa come spesa lorda dei giocatori), passata da 28,5 a 79,9 MLD €;
- **+ 292% le vincite dei giocatori**, passate da 18,7 a 61,5 MLD €;
- **+ 88% la spesa effettiva dei giocatori** (al netto delle vincite), passata da 9,8 a 18,5 MLD €;
- **+ 43% le entrate erariali**, passate da 6,2 a 8,8 MLD €;
- **+ 163% la remunerazione della filiera distributiva** (concessionari, ricevitori, punti di vendita fisici e online), passata da 3,7 a 9,6 MLD €.

Le ragioni di questa crescita stanno principalmente nelle politiche espansive dello Stato, dettate certamente dalla ricerca di nuove entrate erariali per far fronte ai **livelli crescenti del debito e del fabbisogno pubblico** (privilegiando quelle ritenute “su base volontaria”), ma motivate anche dall’esigenza di **contrastare il gioco illegale**.

Con tali finalità, le due principali politiche pubbliche in materia di giochi sono state incentrate sullo sviluppo qualitativo e quantitativo dell’offerta, da un lato, e sull’abbassamento del “prezzo” dei prodotti ottenuto attraverso il miglioramento dei payout, dall’altro. Ad avvantaggiarsene sono stati tutti i segmenti del portafoglio, con la sola macroscopica eccezione dei giochi ippici, come risulta evidente dall’andamento della raccolta.

Andamento della raccolta	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Variazione 2005-2011
<i>Lotto</i> ⁽¹⁾	7.315	6.588	6.177	5.852	5.664	5.232	6.800	- 7 %
<i>GNTN</i> ⁽²⁾	1.981	2.000	1.940	2.509	3.776	3.524	2.400	+ 21 %
<i>Lotterie</i>	1.546	3.970	7.955	9.274	9.434	9.368	10.200	+ 560 %
<i>Giochi su base sportiva</i>	1.847	2.586	2.820	4.085	4.170	4.496	3.900	+ 111 %
<i>Giochi su base ippica</i>	2.775	2.908	2.748	2.272	1.981	1.730	1.370	- 51%
<i>Bingo</i>	1.553	1.755	1.726	1.636	1.512	1.954	1.900	+ 22 %
<i>Slot machines</i>	11.470	15.436	18.827	21.685	25.491	31.983	44.900	+ 291 %
<i>Skill games</i>	-	-	-	242	2.348	3.146	6.861	---
<i>Casino games</i>	-	-	-	-	-	-	1.557	---
TOTALE	28.487	35.243	42.192	47.554	54.376	61.433	79.888	+ 180 %

⁽¹⁾ Il Lotto rappresenta oggi una vera e propria famiglia di giochi, nella quale assume un peso crescente il “10eLotto”, un’innovazione di prodotto che nel 2011 ha avviato un forte sviluppo della raccolta

⁽²⁾ Giochi numerici a totalizzatore, comprendono Superenalotto, Superstar, Win for life

Non a caso i cosiddetti “**giochi su base ippica**” sono i soli a non aver beneficiato:

- **né di un significativo aumento del payout**, inteso come la quota della raccolta restituita ai giocatori attraverso le vincite;
- **né di un efficace ammodernamento e miglioramento qualitativo dell'offerta**.

Per quanto riguarda il payout la penalizzazione dei giochi su base ippica è evidenziata dalla seguente tabella.

	ANDAMENTO DEL PAYOUT 2005-2011							
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Variazione 2005-2011
Lotto ¹	57,5%	57,1%	57,3%	58,9%	57,5%	61,7%	59,5%	+ 2,0 %
GNTN	35,0%	37,2%	38,2%	38,5%	42,2%	43,4%	42,7%	+ 7,7 %
Lotterie	64,6%	65,9%	66,6%	67,9%	68,2%	69,6%	72,5%	+ 7,9 %
Giochi su base sportiva	72,6%	74,7%	75,4%	77,3%	75,6%	80,4%	76,8%	+ 4,2 %
Giochi su base ippica	69,2%	68,6%	68,7%	69,0%	68,9%	69,3%	69,8%	+ 0,6 %
Bingo	58,0%	58,0%	58,0%	58,0%	59,0%	70,0%	70,0%	+ 12,0 %
Slot machines	75,0%	74,0%	75,0%	74,3%	74,1%	74,7%	79,5%	+ 4,5 %
Skill games				85,0%	88,0%	88,0%	94,4%	---
Casino games							96,8%	---
Media dei giochi	65,5%	66,7%	68,1%	68,8%	69,3%	71,8%	76,9%	+ 11,4 %

Per quanto riguarda gli interventi di aggiornamento dei prodotti, invece, basti rammentare i danni prodotti sul portafoglio dei giochi ippici dalla cosiddetta "legge Masini"², che al termine del 2004 dispose l'istituzione di nuove scommesse ippiche a totalizzatore, abbassando contestualmente il payout in favore dei giocatori, anche per effetto dell'introduzione di un inedito compenso in favore di AAMS. Con il risultato di porre la scommessa ippica fuori mercato, sia nel raffronto con le scommesse sportive italiane, sia nel raffronto con le scommesse ippiche di altri paesi: una situazione destinata per giunta a peggiorare, soprattutto a seguito delle successive innovazioni in favore delle scommesse sportive, sia raccolte per mezzo della rete fisica, sia online.

Basti considerare, al riguardo, che oggi **il differenziale di rendimento per i giochi su base ippica è di ben 7 punti percentuali inferiore a quello delle scommesse sportive** (payout rispettivamente del 69,8% e del 76,8%).

¹ Il caso del Lotto rappresenta una conferma in tal senso, in quanto l'ammodernamento di questa famiglia di giochi, a seguito dell'introduzione del 10eLotto, con payout significativamente più alto, ha consentito di recuperare in appena un anno i valori di raccolta perduti nei cinque anni precedenti

² Art. 1, comma 498, della legge n. 311 del 30 dicembre 2004 (Legge finanziaria per il 2005)

Ulteriori danni sono stati inoltre causati dalla **duplicazione dei totalizzatori**, a seguito dell'introduzione della cosiddetta "ippica nazionale", che ha prodotto ridondanza e confusione dell'offerta, per la presenza di scommesse simili, caratterizzate da:

- quote significativamente diverse;
- ritardi di pubblicazione delle quote;
- visualizzazioni inadeguate.

Va inoltre sottolineato come i prodotti vocazionalmente più popolari, quali il Quarté ed il Quinté, proprio a causa di **payout eccezionalmente bassi (57%)** non consentono attualmente di distribuire quelle vincite di seconda e terza categoria che in altri paesi come la Francia e la Svezia hanno fatto la fortuna del prodotto, rendendo possibile a tutti i giocatori sperimentare il piacere della vincita.

Gli effetti della perdita di competitività dei giochi su base ippica sono ormai evidenti a tutti, nelle loro drammatiche proporzioni, soprattutto in quanto, per effetto di un payout stabile negli anni e dunque sempre meno concorrenziale rispetto a quello medio del portafoglio dei giochi (cresciuto dell'11,5%), tra il 2005 ed il 2011 si è prodotto un **dimezzamento della raccolta dei giochi su base ippica**. Ciò si è tradotto direttamente nel drastico calo della spesa effettiva dei giocatori (a sua volta più che dimezzata, essendo passata da 855 a 414 mln €), con conseguente abbattimento delle risorse destinate all'erario e alla filiera distributiva dell'ippica.

Assai pesanti, se non addirittura drammatici, anche gli effetti sul movimento ippico nel suo insieme, che storicamente trae dai proventi dei giochi la gran parte delle proprie risorse economiche. L'andamento delle risorse destinate al settore, dapprima attraverso l'UNIRE e poi attraverso ASSI è riportato di seguito.

	Risorse destinate al settore ippico (mln €)							
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Proventi diretti dai giochi a base ippica	419	403	429	405	325	312	253	188
Finanziamento pubblico da altri giochi	---	---	---	---	---	150	150	130
Entrate totali	419	403	429	405	325	462	403	318

L'ippica italiana, pertanto, versa oggi in condizioni di estrema vulnerabilità, in quanto non più in grado di finanziarsi in modo sufficientemente autonomo e ormai eccessivamente soggetta a decisioni esterne al sistema.

Si tratta di una situazione non ulteriormente sostenibile, in quanto inerzialmente avviata ad un punto di non ritorno, tanto più vicino quanto più per carenza di risorse si procederà nel processo di dispersione del patrimonio materiale e culturale dell'ippica italiana.

Cosa fare? L'innalzamento del payout, l'unificazione dei totalizzatori e la conseguente

razionalizzazione dell'offerta, l'apertura degli ippodromi ad ulteriori forme di socialità e di gioco, rappresentano innovazioni ampiamente condivise dal movimento ippico italiano, che non possono essere ulteriormente differite. La proposta di emendamento all'art. 10 del D.L. n. 16/2013 (G.U. n. 52) rappresenta un preciso passo in questa direzione, tecnicamente articolato in modo da:

- preservare le prerogative di tutti i soggetti istituzionalmente interessati;
- fare salvi i diritti e le pattuizioni derivanti dagli attuali rapporti concessori, anche in quanto eventuali cambiamenti al riguardo costituirebbero un vulnus, dapprima per la proposta stessa e successivamente per la concreta applicabilità del provvedimento.

Il testo della norma è strutturato, inoltre, in modo da poter **essere agevolmente adottato** tanto nel citato Decreto, in occasione della sua conversione in legge, quanto in occasione di altri provvedimenti. Queste, in sintesi, le finalità perseguite:

- ❖ razionalizzazione ed armonizzazione dell'offerta di scommesse ippiche a totalizzatore;
- ❖ unificazione dei due attuali totalizzatori;
- ❖ innalzamento al 75% del payout delle scommesse a totalizzatore, come condizione essenziale per lo sviluppo della raccolta;
- ❖ contenimento dell'imposizione fiscale sulle scommesse a quota fissa, come presupposto per l'aumento del relativo payout.

Ove realizzate tenendo presente l'esigenza di assicurare la concorrenzialità dei giochi ippici, le innovazioni normative potranno favorire:

- 1) **l'incremento della raccolta** dei diversi prodotti e della spesa netta dei giocatori (al netto delle vincite), come presupposto per la rivitalizzazione dell'intero settore;
- 2) **una maggiore convenienza alla vendita** dei giochi ippici per la rete distributiva;
- 3) **vantaggi per le entrate erariali**, nel caso in cui l'incremento della raccolta, ottenuto per effetto della maggior competitività dell'offerta, sia tale da compensare gli effetti del minor "*rendimento erariale*"¹ dei diversi prodotti;
- 4) l'aumento delle risorse che per il tramite di ASSI saranno messe a disposizione del settore, in tutte le sue articolazioni sportive e produttive.

Ma soprattutto una sufficiente stabilità ed affidabilità di tali risorse, requisiti indispensabili per ogni seria attività di programmazione e per un rilancio del settore su basi strutturali.

¹ Inteso come incidenza delle entrate erariali rispetto alla raccolta

1. Le politiche pubbliche in materia di giochi

1.1 L'equilibrio iniziale del comparto dei giochi

Il comparto dei giochi pubblici ha rappresentato in Italia **una realtà complessivamente statica** per molti decenni, sia sotto il profilo dell'offerta, quantitativamente e qualitativamente ridotta, sia sotto quello degli assetti produttivi e distributivi, che vedevano peraltro un non trascurabile ruolo diretto dello Stato.

Tale situazione, protrattasi fino ai primissimi anni 2000, se da un lato ha fortemente compresso le potenzialità di mercato del settore, dall'altro ha assicurato il **contemperamento dei diversi interessi in causa**. Gli interessi economici dei soggetti che a diverso titolo prendevano parte alla gestione dei giochi risultavano, infatti, sostanzialmente in equilibrio con quelli di altri "stakeholder", ovvero dei portatori di interessi legittimi di tipo non soltanto economico, in quanto caratterizzati da più spiccata valenza sociale.

Tra questi **stakeholder maggiormente rilevanti sotto il profilo sociale** rientravano in primo luogo:

- **il corpo sociale in genere e l'insieme dei cittadini-giocatori in particolare**, non ancora sottoposti a sollecitazioni tali da rappresentare una potenziale minaccia, sia per l'equilibrio psichico dei soggetti più vulnerabili, sia per la salute pubblica;
- **il movimento ippico nel suo complesso**, che dai giochi e dalle scommesse sui cavalli, attraverso l'**UNIRE**, traeva le risorse necessarie alla sua sopravvivenza ed al suo sviluppo;
- **lo sport**, che attraverso il **CONI** traeva dal totocalcio le risorse necessarie per finanziarsi, in particolar modo per quanto riguardava le attività dilettantistiche, di per sé prive di mezzi.

1.2 La rottura dell'equilibrio

L'equilibrio statico che per lungo tempo ha caratterizzato il comparto dei giochi ed il suo assetto, tuttavia, non poteva reggere nel tempo, per una pluralità di ragioni:

- **i livelli crescenti del debito pubblico e del fabbisogno dello Stato**, che hanno prodotto una continua ricerca di nuove entrate erariali, tra le quali quelle ritenute "su base volontaria";
- **la necessità di contrastare il gioco illegale**, con i connessi **problemi di ordine pubblico**, in primo luogo attraverso l'ampliamento e lo sviluppo qualitativo dei prodotti del portafoglio pubblico;
- l'esigenza di **sostenere il confronto con l'offerta internazionale** di giochi con vincite in denaro, per quanto riguarda il gioco online;
- **l'adeguamento del portafoglio pubblico ai mutati gusti e stili di vita**, anche ai fini della sua concorrenzialità rispetto a settori economicamente contigui, come quelli dell'intrattenimento e dello spettacolo.

A fronte di tale situazione la risposta dello Stato è consistita nell'**attuazione di una strategia**

fortemente espansiva del settore del gioco pubblico, avviata sostanzialmente nel 2002, con il decreto del Presidente della Repubblica 24 gennaio 2002, n. 33 (emanato ai sensi dell'articolo 12 della legge 18 ottobre 2001, n. 383), che ha attribuito all'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato la gestione delle funzioni statali in materia di organizzazione e gestione dei giochi, scommesse e concorsi pronostici, comprese quelle inerenti alla gestione delle relative entrate.

Al DPR ha fatto seguito il decreto legge 8 luglio 2002, n. 138 (convertito, con modificazioni, con legge 8 agosto 2002, n. 178), che all'art. 4, ribadisce l'attribuzione all'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato dello svolgimento di tutte le funzioni in materia di organizzazione ed esercizio dei giochi, scommesse e concorsi pronostici, al fine dichiarato di:

- 1) assicurare la gestione unitaria del comparto;
- 2) eliminare sovrapposizioni di competenze;
- 3) razionalizzare i sistemi informatici;
- 4) ottimizzare il gettito erariale.

Sono state poste, a questo modo, le premesse per una gestione improntata a criteri "*di tipo aziendale*"¹ che, di fatto, ha posto il risultato economico in termini di gettito erariale su un piano diverso e sovraordinato rispetto a qualsiasi altro. **Di qui la brusca rottura di quell'equilibrio che aveva consentito di contemperare gli interessi erariali con altri interessi di forte valenza sociale, diversi da quelli economici, ma pur sempre meritevoli di tutela.**

Le conseguenze per il settore ippico si sarebbero dimostrate fortemente negative di lì a poco, secondo una valutazione pressoché unanimemente condivisa, ed analoghe conseguenze si sarebbero prodotte anche per il finanziamento dello sport. Gli effetti negativi per quanto attiene alla tutela del corpo sociale e della salute pubblica, minacciati da una offerta pervasiva che ha di fatto favorito la diffusione del gioco patologico, sono invece più evidenti oggi che nel recente passato. La consapevolezza al riguardo si va infatti diffondendo, come attesta il fatto che in ambienti parlamentari e governativi sono in corso di elaborazione e di formulazione proposte di limitazione delle diverse forme di pubblicità al gioco.

1.3 Le politiche recenti in materia di giochi

A partire dai primi anni 2000, come già accennato, lo Stato italiano ha perseguito un obiettivo generale di forte espansione del comparto e del mercato dei giochi.

Un obiettivo ed un disegno di fatto esplicitati con l'attribuzione all'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato di ogni funzione in materia, che sarebbe stato perseguito con particolare incisività

¹ Al riguardo la Corte dei Conti, nel *Rapporto 2011 sul coordinamento di finanza pubblica*, evidenzia l'incremento dei proventi netti delle attività di gioco, "la cui crescita è legata all'adozione del modello industriale per la loro gestione" (pag. 65) e più oltre ribadisce che il risultato dei giochi è da ritenersi "favorito dall'applicazione di logiche e di metodologie gestionali di tipo industriale" (pag. 94)

dal 2004, con l'insediamento dei nuovi vertici di AAMS (per l'espletamento del mandato di sviluppo del comparto) e con l'attuazione del nuovo assetto organizzativo ed operativo dell'Amministrazione (in applicazione del D.P.R. 15 dicembre 2003, n. 385 pubblicato sulla GU n. 022 del 28/01/2004, recante Regolamento di organizzazione dell'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato).

L'obiettivo generale di forte espansione del comparto è stato sostenuto e conseguito con straordinario successo da AAMS e dai diversi governi succedutisi, attraverso un insieme di **politiche di sviluppo** fortemente integrate e coordinate:

- 1) espansione dell'offerta di prodotti di gioco e suo sviluppo qualitativo;**
- 2) sviluppo dell'accessibilità fisica dei giochi;**
- 3) introduzione e sviluppo del gioco a distanza;**
- 4) incremento delle vincite;**
- 5) apertura e concorrenzialità del mercato;**
- 6) sviluppo tecnologico.**

Le politiche di sviluppo appena richiamate hanno prodotto molteplici effetti. Per quelli di tipo economico si rimanda alla sezione 2. Gli altri sono trattati di seguito.

1.3.1 Espansione e sviluppo qualitativo dell'offerta dei prodotti di gioco

All'inizio del nuovo corso della gestione del gioco pubblico (2002) il portafoglio dei prodotti si presentava, non soltanto fortemente sbilanciato in favore dei giochi numerici e da ricevitoria, ma anche povero di alternative reali, in quanto non erano ancora presenti importanti tipologie di giochi, prime tra tutti quella degli apparecchi da intrattenimento. Al tempo stesso l'offerta risentiva di un'eccessiva frammentazione, per la presenza di prodotti marginali, peraltro in sovrapposizione con altri.

In merito all'assetto del settore al termine del 2001, difatti, così si esprimeva il Direttore generale di AAMS in occasione della sua audizione presso l'Autorità garante della concorrenza e del mercato (2004): *“Il quadro appena descritto produceva le seguenti conseguenze giudicate negative dallo Stato (...): portafoglio dei giochi pubblici contemporaneamente (i) ridondante, (ii) parzialmente “vecchio” ed (iii) in parte carente nell'offerta e, quindi, (iiii) poco efficace a contrastare il gioco illecito ed irregolare”*.¹

¹ 24 giugno Memoria del Direttore generale di AAMS

Il quadro d'insieme del comparto al termine del 2001 è reso dalla tabella seguente.

I GIOCHI PUBBLICI NEL 2001: QUADRO D'INSIEME					
GIOCHI	RACCOLTA (milioni di €)	TIPO GIOCO	CANALE DI VENDITA	ENTE RESPONSABILE DEL GIOCO	GESTORE OPERATIVO DEL GIOCO
LOTTO	7.339	Numerico/sorte	Ricevitoria	AAMS	LOTTOMATICA
SUPERENALOTTO	2.441	Numerico/sorte	Ricevitoria	Agenzia Entrate	SISAL
TRIS	502	Ippico/numerico abilità	Ricevitoria	Agenzia Entrate/UNIRE	SARABET
TOTOCALCIO	482	Sport/abilità	Ricevitoria	CONI	CONI
TOTOGOL	266	Sport/abilità sorte	Ricevitoria	CONI	CONI
TOTOBINGOL	22	Sport/sorte	Ricevitoria	CONI	CONI
TOTOSEI	10	Sport/abilità	Ricevitoria	CONI	CONI
TOTIP	56	Ippica/numerico abilità	Ricevitoria	Agenzia Entrate/UNIRE	SISAL
FORMULA 101	11	Sport/abilità	Ricevitoria	AAMS	LOTTOMATICA
LOTTERIE	231	Numerico/sorte	Pubblici esercizi	AAMS	AAMS
SCOMMESSE IPPICHE	2.196	Ippico/abilità	Sala dedicata	UNIRE	Multi concessionario
SCOMMESSE SPORTIVE	976	Sport/abilità	Sala dedicata	CONI	Multi concessionario
BINGO *	15	Numerico/sorte	Sala dedicata	AAMS	Multi concessionario
TOTALE	14.547				

* Gioco avviato proprio al termine del 2001

Dalla stessa tabella si rileva come il CONI e l'UNIRE fossero direttamente responsabili dei giochi dai quali traevano le risorse per il finanziamento dei rispettivi settori: **un fatto, per quanto riguarda l'ippica, certo non estraneo allo stato di salute del movimento**, senz'altro migliore di quello attuale.

Risalta, inoltre, come i giochi che sarebbero stati successivamente definiti "su base ippica" avessero, con una raccolta complessiva di 2.754 euro, un riscontro di mercato assai maggiore rispetto a quelli "su base sportiva", la cui raccolta ammontava a 1.767 euro. Una differenza in favore dell'ippica persino maggiore nel caso delle scommesse, con 2.196 euro contro 976.

All'esatta distanza di 10 anni il portafoglio dei giochi pubblici risulta invece così articolato.

ATTUALE PORTAFOGLIO DEI GIOCHI PUBBLICI			
RACCOLTA	Distribuiti su rete fisica	Distribuiti on line	Raccolta 2001 complessiva (milioni di €)
Lotto	X	-	6.778
a) Lotto	X	-	4.395
b) Giochi accessori	X	-	2.383
Superenalotto	X	X	2.395
a) Superenalotto	X	X	1.516
b) Giochi accessori	X	X	879
Giochi su base sportiva	X	X	3.924
a) Scommesse sportive	X	X	3.849
b) Concorsi pronostici	X	X	75
Giochi ippici	X	X	1.370
a) Scommesse ippiche	X	X	978
b) Ippica N&I + Totip +V7	X	X	393
Lotterie	X	X	10.266
a) Lotterie istantanee	X	X	10.226
b) Lotterie differite	X	-	40
Bingo	X	X	1.915
Apparecchi da intrattenimento	X	-	44.901
a) AWP	X	-	29.900
b) Comma 7	X	-	300
c) VLT	X	-	14.701
Giochi di abilità	-	X	6.861
a) Poker tournemant	-	X	2.152
b) Poker cash	-	X	4.610
b) Skill puri	-	X	98
Vitual betting	X	X	-
Casinò online	-	X	1.557
		Totale	79.967

(*) È prevista l'introduzione della raccolta on line negli orari di chiusura di quella fisica

Rispetto alla situazione di partenza l'offerta complessiva di giochi si presenta più ricca ed articolata, oltre che con minori margini di sovrapposizione. Ne risulta un portafoglio complessivamente ordinato e completo.

Quanto al profilo qualitativo, pur con le dovute differenze tra prodotti, nel suo insieme il portafoglio pubblico è oggi in grado di reggere egregiamente il confronto a livello mondiale.

Ciò nonostante, i giochi esposti alla concorrenza internazionale risentono in diversi casi di un payout comparativamente meno favorevole, rispetto a quelli che possono beneficiare di un regime di

tassazione più generoso. Tra questi **risultano in particolar modo penalizzate proprio le scommesse ippiche**, dovendo confrontarsi con un'offerta che in altri paesi si presenta assai più allettante in termini di payout, oltre che più completa per quanto riguarda le scommesse a quota fissa. A risentirne, ovviamente, è proprio la raccolta online dei giochi ippici.

Riflessi dell'espansione e dello sviluppo qualitativo dell'offerta sul settore ippico.

L'espansione quantitativa e lo sviluppo qualitativo dell'offerta di gioco, seppure non ulteriormente differibili per le ragioni precedentemente esposte, hanno avuto inevitabilmente riflessi assai negativi sul riscontro di mercato dei prodotti incentrati sull'ippica, con inevitabili e dirette ripercussioni sull'ammontare delle risorse economiche messe a disposizione del comparto.

Le scommesse ippiche, in particolare, hanno risentito dell'accresciuto appeal di quelle sportive, che **si sono avvantaggiate, soprattutto in termini comparativi:**

- dell'incremento dell'offerta specifica;
- del ruolo propulsivo di molti concessionari;
- dell'accresciuta copertura mediatica degli eventi sportivi retrostanti;
- del miglioramento dei payout.

Il raffronto tra i risultati delle scommesse delle due tipologie, in termini di raccolta, è eloquente.

	RACCOLTA DELLE SCOMMESSE: (milioni di €)			
	2004	2011		
		Totale	Di cui su rete fisica	Di cui on line
Scommesse ippiche	2.196	978	928	50
Scommesse sportive	976	3.849	2.724	1.125
Totale scommesse	3.172	4.827	3.752	1.175

In appena 7 anni l'incidenza delle ippiche rispetto al totale delle scommesse è calata dal 69% ad appena il 20%. Complementarmente le scommesse sportive sono cresciute dal 31% all'80%.

Ancora più penalizzante risulta il raffronto tra le due raccolte on line, dal momento che il differenziale di rendimento tra l'offerta italiana e quella internazionale risulta di gran lunga più sfavorevole per le scommesse ippiche, rispetto a quanto non sia per le sportive.

1.3.2 Sviluppo dell'accessibilità fisica dei giochi

Nell'ultimo decennio anche le reti di distribuzione fisica dei giochi hanno conosciuto un deciso sviluppo, anche con l'obiettivo di costituire la cosiddetta "Rete unitaria dei giochi", inizialmente fortemente perseguito da AAMS. Il caso più eclatante, al riguardo, è rappresentato dal Lotto, passato in pochi anni da poco più di 400 punti di vendita, gli stessi da decenni, a ben 35.000.

Al tempo stesso si è realizzata una forte articolazione ed integrazione dell'offerta di gioco nei punti di vendita, **con effetti assai diversi tra prodotto e prodotto**. I valori riportati nell'ultima colonna della tabella seguente, infatti, non sono tra loro sommabili, in quanto risultano molto numerose le sovrapposizioni tra giochi in uno stesso esercizio commerciali.

Punti di vendita delle diverse tipologie di giochi		
GIOCHI	Tipologie di punto di vendita	Consistenza (stima approssimativa del n. di punti di vendita)
Lotto	Esclusivamente tabaccherie, associate o meno ad altre attività (bar, edicola ...)	35.000
a) Lotto		
b) Giochi accessori		
Superenalotto	Bar, tabaccherie, edicole	32.000
a) Superenalotto		
b) Giochi accessori		
Giochi su base sportiva	Sale specializzate, negozi, corner	6.400
a) Scommesse sportive		
b) Concorsi pronostici	Bar, tabaccherie, edicole, negozi di gioco	
Giochi su base ippica	Sale specializzate, negozi, corner, ippodromi	9.250
a) Scommesse ippiche		
b) Ippica N&I + Totip +V7		
Lotterie	Tabaccherie, bar, edicole, grande distribuzione, vendita al dettaglio in genere	75.000
a) Lotterie istantanee		
b) Lotterie differite		
Bingo	Sale dedicate	235
Apparecchi da intrattenimento	Bar, ristoranti, tabacchi, corner, ricevitorie, Sale gioco, agenzie, negozi, bingo	130.000
a) AWP		
b) Comma 7		
c) VLT	Sale gioco, agenzie, negozi, bingo	

Il gioco con vincite in denaro è pertanto divenuto pervasivo nel nostro Paese, in quanto agevolmente accessibile ovunque.

Riflessi dello sviluppo dell'accessibilità dei giochi sul settore ippico.

L'aumento dei punti di accesso al gioco e la compresenza di giochi diversi in uno stesso punto di vendita hanno concorso all'aumento complessivo della raccolta del comparto.

Tuttavia gli effetti dello sviluppo dell'accessibilità dei giochi sui prodotti a base ippica sono stati complessivamente negativi, in quanto essi hanno risentito fortemente della concorrenza diretta di altri giochi negli stessi punti di vendita, in particolar modo da parte:

- dei giochi su base sportiva;
- degli apparecchi da intrattenimento.

Occorre infatti considerare che i consumatori di altri prodotti di gioco si accostano con difficoltà ai giochi su base ippica, che pertanto non possono giovare adeguatamente della contiguità e della compresenza di altre forme di offerta in uno stesso punto di vendita.

Viceversa, i consumatori di prodotti di gioco su base ippica sono spesso anche consumatori di altri giochi e pertanto tendono (in misura diversa da caso a caso) a distribuire il loro tempo e le loro risorse anche su altre forme di offerta di gioco, quando risulta agevolmente accessibile negli stessi esercizi commerciali, in presenza di una situazione comparativamente penalizzante per quanto riguarda il payout.

1.3.3 Introduzione e sviluppo del gioco a distanza

L'introduzione del gioco a distanza (via web) ha rappresentato al tempo stesso:

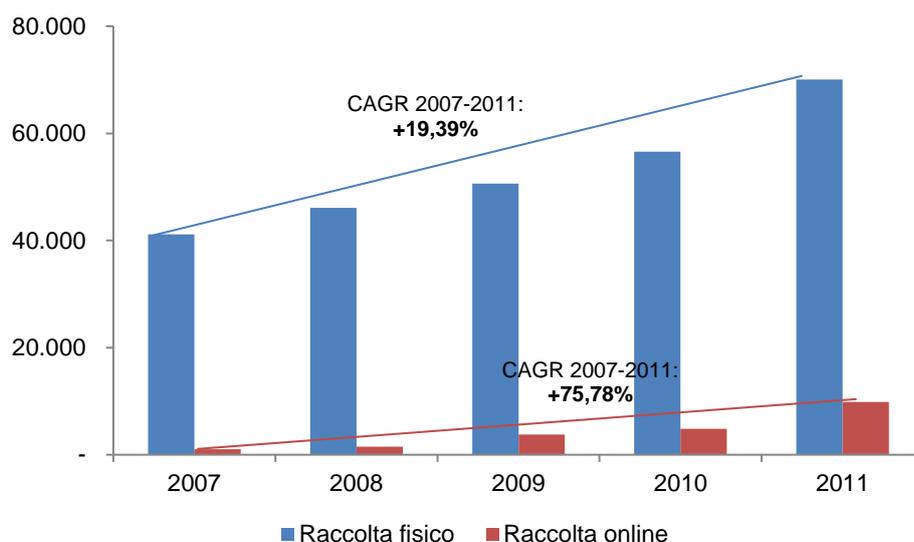
- una forma di sviluppo dell'accessibilità dei giochi, per quelli già esistenti e distribuiti sul canale fisico;
- l'occasione di introduzione di nuovi giochi, che sul canale fisico risultavano non presenti (su tutti gli skill games) o marginali (come nel caso dei tipici giochi da casinò);
- una nuova modalità di fruizione, in grado di connotare fortemente l'esperienza di gioco, per tutti i prodotti.

Riflessi dello sviluppo del gioco a distanza sul settore ippico.

Lo sviluppo del gioco a distanza ha prodotto effetti ampiamente positivi sulla raccolta dei giochi nel suo complesso. Basti considerare, al riguardo, il loro trend di crescita negli ultimi 5 anni, a raffronto con quello dei giochi distribuiti nei punti di vendita fisici.

	Raccolta dei giochi pubblici (milioni di €)				
	2007	2008	2009	2010	2011
Canale online	1.031,57	1.484,35	3.765,64	4.826,69	9.849,56
Canale fisico	41.160,63	46.069,93	50.610,31	56.606,12	70.039,37

Andamento della raccolta dei giochi pubblici distinto per canale distributivo: tasso di crescita medio composto (CAGR)



Risulta evidente come, dalla loro introduzione, i giochi online abbiano avuto tassi di crescita persino migliori rispetto a quelli dei giochi raccolti su rete fisica.

Per quanto riguarda specificamente i giochi su base ippica, l'apporto del canale a distanza alla raccolta complessiva risulta invece modesto. Nel 2011, in particolare, la raccolta online dei giochi su base ippica si è attestata sui 69 milioni di euro: appena il 5% rispetto ai 1.370 milioni totali. Riepiloghiamo, al riguardo, le cause sulle quali ci siamo precedentemente soffermati:

- 1) **aliquote di tassazione delle scommesse ippiche eccessivamente elevate rispetto agli altri giochi del portafoglio pubblico, pur tenuto conto delle specificità dei prodotti;**
- 2) **differenziale di rendimento, in termini di payout, tra l'offerta online delle scommesse ippiche e delle scommesse sportive, che avvantaggia quest'ultime;**
- 3) **differenziale di payout tra l'offerta italiana di scommesse ippiche e quella internazionale, il cui rendimento è senz'altro più vantaggioso.**

Occorre tener presente, infatti, che la rete enfatizza le differenze di concorrenzialità dei prodotti, soprattutto in termini di "prezzo". Per quanto riguarda in particolare le scommesse a quota fissa, tenuto conto del fatto che i quotisti devono "scontare" la tassazione dei prodotti, **il giocatore online**

è particolarmente portato al raffronto tra le quote, anche comparando sistemi di offerta diversi (ad es. scommesse ippiche versus scommesse sportive, come anche scommesse italiane versus scommesse britanniche): è lo stesso web, d'altra parte, a fornire gli strumenti per agevolare tali comparazioni.

1.3.4 Incremento delle vincite

Negli ultimi anni le vincite complessive dei giocatori italiani sono fortemente aumentate, sia in termini di incidenza sui volumi del giocato (payout), sia in termini di frequenza rispetto al numero delle giocate. Gli effetti sulla raccolta complessiva sono stati notevoli e più che proporzionali, tanto che l'incremento delle vincite è da ritenersi la principale causa del suo sviluppo.

Dal 2005 al 2011, in particolare, ad un aumento del payout medio dei giochi dell' 11% (dal 66 al 77%) ha corrisposto un incremento della raccolta del 180%, passata **28,5 miliardi di euro** a poco meno di **80 miliardi di euro**.

Tenuto conto degli obiettivi di crescita del gettito fiscale dei giochi, l'aumento del payout ha rappresentato una risposta per molti versi obbligata dello Stato, sia in relazione all'offerta di gioco internazionale, sia in relazione a quella illegale ed irregolare. Un aumento che ha riguardato in primo luogo tutti i prodotti maggiormente esposti a queste due forme di concorrenza e successivamente, per progressivo "contagio" ma non sempre tenendo conto dei diversi indici di sostituibilità, anche altri prodotti.

Riflessi dell'incremento delle vincite sul settore ippico.

L'incremento complessivo delle vincite dell'intero comparto, ottenuto attraverso l'aumento del payout, **ha prodotto effetti indiretti ma fortemente negativi sulla raccolta dei giochi su base ippica**, in quanto è stato realizzato in modo disomogeneo e comunque tale da avvantaggiare altri prodotti, come risulta evidente dalle analisi riportate nella seconda sezione del presente documento.

Va detto, inoltre, che laddove è stato realizzato in misura significativa, **l'innalzamento dei pay out ha creato i presupposti per l'incremento delle frequenze di vincita**, assicurando le condizioni ottimali per il "rigioco", attraverso vincite relativamente facili e di importo limitato. Anche di questo fenomeno, tuttavia, alcuni giochi non hanno beneficiato, restando tanto più penalizzati dal raffronto, quanto più è stato innalzato il payout e la frequenza di vincita di altri prodotti in qualche misura concorrenti. Per l'ippica, in particolare, è del tutto mancato il sostegno alla raccolta attraverso le vincite "*di consolazione*", vale a dire di quelle di piccolo importo e ad elevata frequenza: le sole in grado di alimentare adeguatamente il rigioco non patologico e di sostenere l'affezione al gioco attraverso quello che gli psicologi comportamentisti definiscono un "*rinforzo*" positivo.

1.3.5 Apertura e concorrenzialità del mercato

Ad eccezione del bingo (per il quale ad ogni sala corrisponde una concessione), nel 2001 i concessionari di giochi pubblici erano poco più di una decina. Oggi, a distanza di appena 10 anni, i concessionari del settore sono centinaia, tra i quali diversi e qualificati operatori stranieri, specie nei settori delle scommesse e degli apparecchi da intrattenimento.

Anche i punti di vendita sono nettamente aumentati, specie per effetto dello sviluppo delle reti distributive del Lotto, del Superenalotto delle Lotterie istantanee, degli apparecchi da intrattenimento e delle scommesse, sia ippiche che sportive.

Dietro tali sviluppi è senz'altro ravvisabile una precisa politica di apertura del mercato, peraltro esplicitata più volte dal regolatore, in particolare in occasione della già citata Relazione del Direttore generale in occasione dell'Incontro annuale 2004, dove si afferma di perseguire *“una crescente apertura del mercato a nuovi soggetti economici, con drastico abbattimento delle barriere all'ingresso, che non siano quelle strettamente funzionali a qualificare l'affidabilità e le capacità imprenditoriali delle aziende interessate”*.

Riflessi dell'apertura del mercato sul settore ippico.

Gli effetti dell'apertura del mercato sulla raccolta complessiva dei giochi sono di difficile valutazione, anche in quanto gli operatori del settore, ai diversi livelli, per acquisire le necessarie concessioni si sono trovati a sostenere imponenti sforzi economici, che in qualche caso hanno compresso le loro capacità di investimento e di sviluppo.

Per quanto riguarda in particolare i giochi su base ippica, la rete distributiva sconta oggi gli effetti della commistione dell'offerta di giochi diversi, nelle differenti tipologie di punti di vendita, che ancora una volta ha avvantaggiato i prodotti caratterizzati da un più elevato payout. Tale commistione, infatti, se da un lato rappresenta per i punti di vendita stessi una irrinunciabile occasione di sostegno al reddito, dall'altro finisce col nuocere alla raccolta complessiva, in un contesto nel quale sono stati costituiti veri e propri vantaggi competitivi per altri giochi concorrenti, soprattutto per le ragioni *“di prezzo”* precedentemente illustrate.

La ripartizione tra le diverse tipologie di punti di vendita risulta ad oggi la seguente

Punti di vendita con concessione per i giochi su base ippica

	Negozi e agenzie	Corner *	Totale PdV
Concessioni "pre-Bersani"	310		310
Concessioni "Bersani"	290	7.775	8.065
Concessioni "Giorgetti"	870		870
TOTALE	1.470	7.775	9.245

Occorre tener conto, inoltre, della consistenza ed articolazione della rete distributiva dei giochi su base sportiva, presso la quale si commercializzano anche i prodotti ippici.

Punti di vendita con concessione per i giochi su base sportiva

	Negozi e agenzie	Corner *	Totale PdV
Concessioni "old"	741		741
Concessioni "Bersani"	1.159	4.051	5.210
TOTALE	1.900	4.051	5.951

Tenendo conto che nelle diverse tipologie di PdV la vendita dei prodotti ippici avviene in base al seguente schema

Incrocio prodotti / PdV		PUNTI DI VENDITA GIOCHI A BASE IPPICA					Raccolta 2011 (mln €)
		Agenzie e negozi ippici (1.470)	Corner Ippici (7.775)	Ippo dromi (41)	Agenzie e negozi sport. (1.900)	Corner Sportivi (4.051)	
PRODOTTI	Ippica Nazionale (15.237)	SI	SI	SI	SI	SI	392
	Ippica d'agenzia (1.511)	SI	NO	SI	NO	NO	978

Si tratta di un assetto distributivo che, al di là di ogni considerazione in merito agli interessi di Agenzie e Negozi ippici, penalizza oggettivamente la vendita del prodotto ippico.

Basti considerare, al riguardo, come i prodotti rientranti nella cosiddetta Ippica d'agenzia, distribuiti in appena 1.511 punti di vendita (tra agenzie, negozi ed ippodromi) hanno realizzato nel 2011 il **71% della raccolta totale dei prodotti su base ippica** (978 milioni di € su un totale di 1.370 milioni di €).

Si pone dunque un **serio problema di accessibilità dei principali giochi su base ippica**, aggravato dal fatto che negli ultimi anni la rete distributiva degli altri giochi è stata incrementata al punto tale da toccare quasi il limite di saturazione.

Va detto invece, in positivo, che il potenziamento distributivo dei principali prodotti su base ippica sarebbe di per sé in grado di assicurare importanti ritorni economici e di mercato. Lo attestano, in tal senso, i successi ottenuti con il potenziamento della distribuzione del Lotto e del Superenalotto, come anche quello più recente del Gratta e vinci.

1.3.6 Sviluppo tecnologico

La leva tecnologica è stata un fondamentale fattore abilitante per molte delle principali innovazioni in materia di sviluppo del comparto dei giochi, con particolare riferimento:

- al gioco online in generale;
- agli apparecchi da intrattenimento;
- ai giochi numerici ad elevata frequenza di estrazione, come il 10eLotto ed il Win for life.

Riflessi dello sviluppo tecnologico sul settore ippico.

Per quanto abbiano ovviamente beneficiato dei progressi tecnologici, i giochi su base ippica non paiono averne tratto particolare vantaggio, in termini di mercato. Si può dunque parlare, almeno al momento, di una occasione perduta, soprattutto ove si consideri che la tecnologia ha consentito di recente di svecchiare l'immagine e di rivitalizzare il pubblico di un gioco tradizionale e statico come il Lotto, attraverso la nuova formula del 10eLotto.

Un altro sviluppo di successo su base tecnologica è rappresentato dall'**integrazione tra giochi e servizi nel punto di vendita**, sempre più efficiente ed aperta a nuove opportunità di commercializzazione, al punto da risultare ormai irrinunciabile, sia per i titolari delle diverse tipologie di attività commerciali, sia per i concessionari. Anche questa opportunità non risulta al momento valorizzata nel settore ippico, ma, ove colta assieme all'ampliamento della rete di cui al paragrafo precedente, potrebbe assicurare apprezzabili ricavi aggiuntivi agli operatori del settore.

1.4 La penalizzazione dell'ippica come effetto delle politiche dei giochi

Per le ragioni esposte, nel loro insieme le politiche pubbliche di sviluppo del comparto dei giochi

pubblici hanno prodotto effetti fortemente negativi sull'andamento dei giochi su base ippica, per le ragioni precedentemente illustrate, che ci pare opportuno riepilogare.

- 1) Peggioramento comparativo del payout, specie in relazione ai prodotti direttamente concorrenti, primi tra tutti i giochi su base sportiva, progressivamente favoriti dalle innovazioni introdotte in termini di tassazione.
- 2) Adeguamento qualitativo del "portafoglio dei giochi ippici" insoddisfacente nei suoi esiti, vuoi per lo scarso riscontro di alcuni prodotti (ad ed la "V7"), vuoi per la carenza nell'offerta di scommesse a quota fissa, che nel caso dei giochi su base sportiva costituiscono la parte preponderante della raccolta.
- 3) Potenziamento delle reti commerciali degli altri giochi, al quale non ha fatto riscontro un adeguato sviluppo distributivo dei prodotti su base ippica.
- 4) Introduzione e sviluppo del gioco on line, che ha sottratto risorse alla distribuzione fisica e rispetto al quale la penalizzazione dei prodotti ippici in termini di payout risulta enfatizzata dalle opportunità concesse dalla tecnologia.
- 5) Incremento della frequenza delle vincite dei giochi concorrenti, reso possibile ancora una volta dall'aumento dei relativi payout, mentre i giochi ippici sono rimasti di fatto privi delle cosiddette "vincite di consolazione".

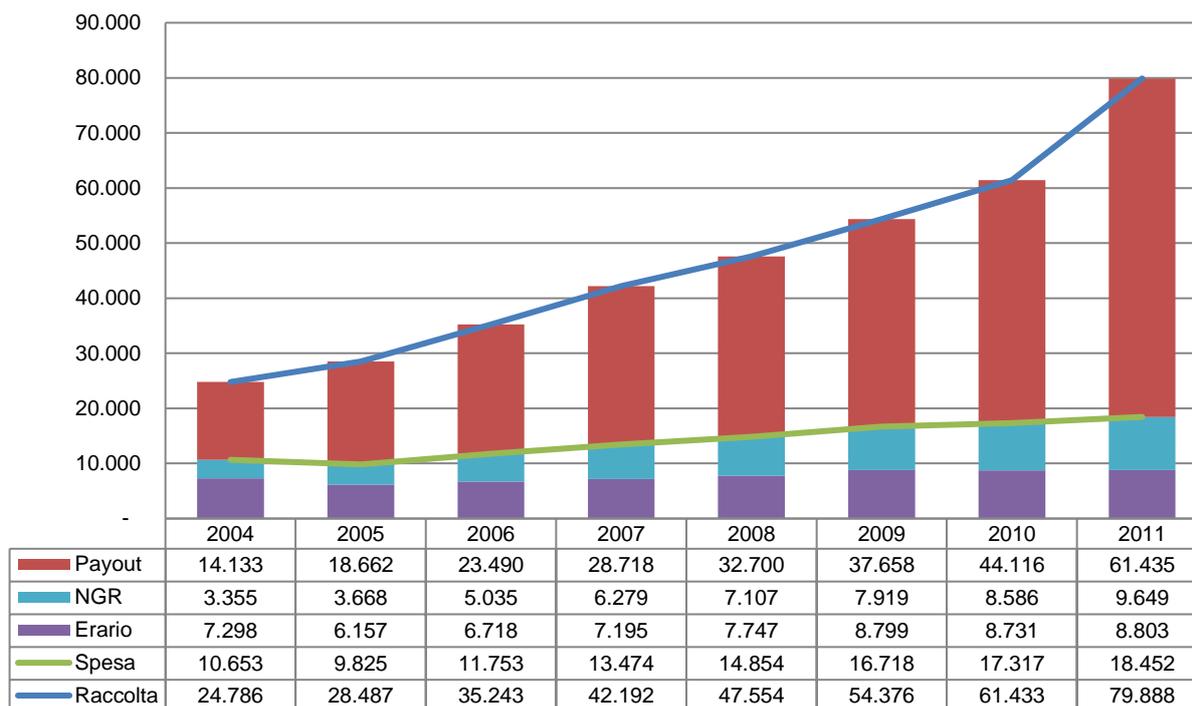
2. Effetti economici delle politiche pubbliche in materia di giochi

2.1 Andamento complessivo dei giochi

Il grafico sottostante rappresenta sinotticamente l'andamento delle principali grandezze economiche del mercato dei giochi, dal 2004 al 2011:

- raccolta;
- erario;
- spesa effettiva dei giocatori (tenuto conto delle vincite e corrispondente alla somma del gettito erariale e della remunerazione della filiera);
- vincite (ovvero il payout, generalmente indicato in valore percentuale, come incidenza delle vincite sulla raccolta del gioco);
- remunerazione della filiera distributiva ("NGR" ovvero Net Gaming Revenues).

ANDAMENTO DEL MERCATO DEI GIOCHI (mln €)



Leggenda: Raccolta = payout + spesa

Spesa = Erario + Net Gaming Revenues ("NGR" ovvero remunerazione della filiera)

Nella tabella seguente si riportano in termini percentuali le corrispondenti variazioni dell'incidenza delle stesse grandezze economiche rispetto alla raccolta.

Andamento del mercato dei giochi 2004 – 2011: variazioni dell'incidenza delle principali grandezze economiche								
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Payout	57,0%	65,5%	66,7%	68,1%	68,8%	69,3%	71,8%	76,9%
NGR	13,5%	12,9%	14,3%	14,9%	14,9%	14,6%	14,0%	12,1%
Erario	29,4%	21,6%	19,1%	17,1%	16,3%	16,2%	14,2%	11,0%
Spesa	43,0%	34,5%	33,3%	31,9%	31,2%	30,7%	28,2%	23,1%
Raccolta	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Considerato il 2004 come un anno anomalo, in quanto fortemente condizionato da un risultato di gestione del Lotto (gioco “*a banco*” per lo Stato) straordinariamente favorevole per l'erario, tra il 2005 ed il 2011:

- il payout medio del portafoglio dei giochi, inteso come incidenza delle vincite rispetto alla raccolta, è passato dal 66% al 77%, mentre il valore assoluto delle vincite è aumentato di ben 42.800 mln € (+ 230%);
- la spesa del giocatore è quasi raddoppiata (+88%);
- il gettito erariale è aumentato del 43%.

Secondo una lettura più critica e ragionando in termini assoluti, nel periodo di riferimento l'impennata del payout ha sollecitato in modo determinante l'incremento delle risorse che i giocatori hanno impiegato per il consumo di giochi pubblici (8.600 mln € di spesa, + 88%), in parte realizzato attraverso il recupero di quote importanti del gioco illegale o irregolare¹

Tali risorse incrementali sono state distribuite in modo fortemente squilibrato tra l'industria del gioco (+ 5.980 mln € tra il 2005 ed il 2011, pari ad un aumento del 163%) e l'erario (+ 2.650 mln €, pari ad un aumento del 42%).

Per effetto di tale diversa progressione, infatti, la remunerazione della filiera, che nel 2005 era sensibilmente inferiore al gettito erariale (3.670 mln € contro 6.160, pari al 60%), nel 2011 per la prima volta l'ha superato (9.650 mln € contro 8.800 pari al 110%).

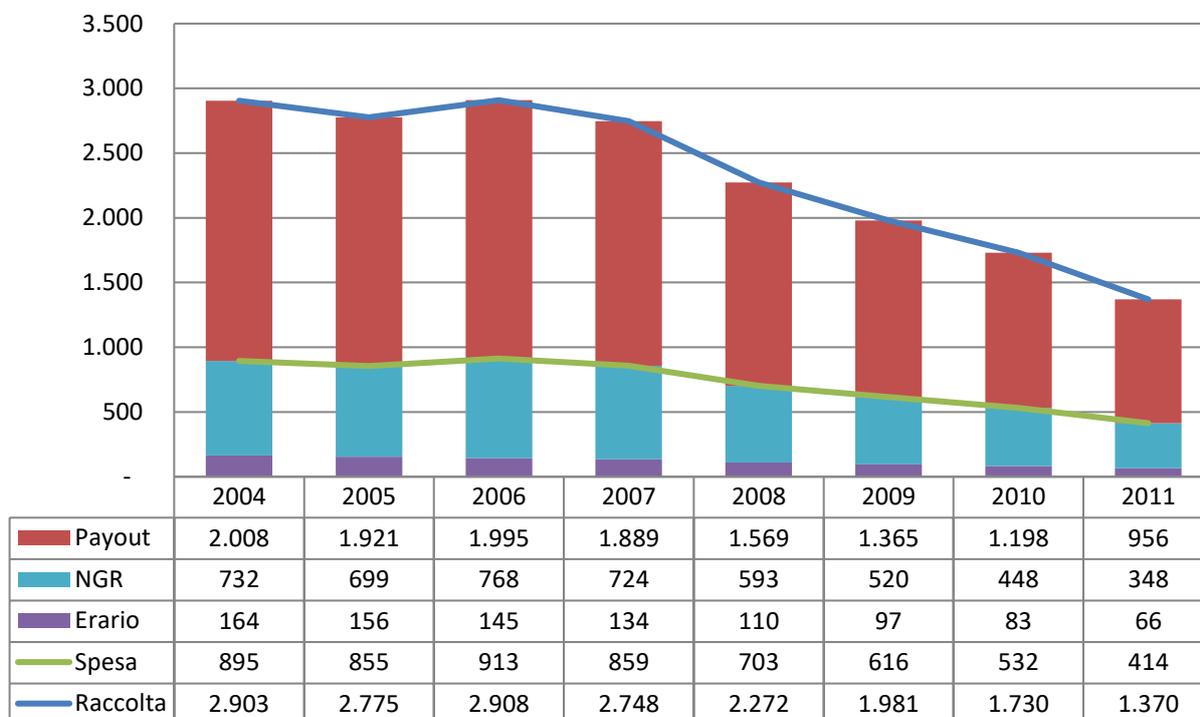
In altri termini, l'incidenza del gettito erariale rispetto alla spesa complessiva dei giocatori (data dalla differenza tra la raccolta e quanto distribuito con le vincite) è passata in appena sei anni dal 63% al 48%, mentre l'incidenza della remunerazione della filiera è passata, complementariamente, dal 37% al 52%.

¹ Si stima, al riguardo, che ben 2.500 mln di spesa siano stati sottratti al “mercato” degli apparecchi da intrattenimento illegali.

2.2 Andamento dei giochi su base ippica

Anche per i giochi ippici l'andamento dal 2004 al 2011 è rappresentato sinteticamente dal grafico e dalla tabella sottostanti.

ANDAMENTO DEI GIOCHI SU BASE IPPICA (mIn €)



Andamento dei giochi su base ippica: variazioni percentuali 2004 – 2011

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Payout	69,2%	69,2%	68,6%	68,7%	69,0%	68,9%	69,3%	69,8%
NGR	10,8%	10,7%	11,6%	11,6%	11,8%	10,5%	11,3%	11,7%
Entrate pubbliche *	20,1%	20,1%	19,8%	19,6%	19,1%	20,6%	19,4%	18,5%
Spesa	30,8%	30,8%	31,4%	31,3%	31,0%	31,1%	30,7%	30,2%
Raccolta	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

* Nel caso dell'ippica le Entrate pubbliche sono date dall'insieme delle risorse destinate all'Erario e all'ASSI (ed in precedenza all'UNIRE)

Sotto il profilo metodologico occorre precisare che nella voce "Entrate pubbliche" sono state comprese, oltre alle entrate erariali, anche le risorse destinate all'ASSI (e prima ancora all'UNIRE), per il finanziamento di un interesse pubblico e di un settore ritenuti meritevole di

tutela.

L'andamento delle risorse destinate al settore ippico, dapprima attraverso l'UNIRE e poi attraverso ASSI è riportato di seguito

	Risorse destinate al settore ippico (UNIRE / ASSI) (mln €)							
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Proventi direti dai giochi a base ippica	419	403	429	405	325	312	253	188
Finanziamento pubblico da altri giochi	---	---	---	---	---	150	150	130
Entrate totali	419	403	429	405	325	462	403	318

Tornando alla tabella di pagina precedente, il confronto con l'andamento del mercato complessivo risulta in tutta evidenza estremamente penalizzante per i giochi ippici, come diretta conseguenza delle politiche di sviluppo illustrate nella precedente sezione, che hanno di fatto avvantaggiato alcune tipologie di prodotti rispetto ad altre.

In particolare, per effetto di un payout stabile negli anni e dunque sempre meno concorrenziale rispetto a quello medio del portafoglio dei giochi (cresciuto dell'11,5%), tra il 2005 ed il 2011 si è prodotto un dimezzamento della raccolta dei giochi su base ippica.

Ciò si è tradotto direttamente nel drastico calo della spesa effettiva dei giocatori (a sua volta più che dimezzata, essendo passata da 855 a 414 mln €), con conseguente abbattimento delle risorse destinate all'erario e alla filiera distributiva dell'ippica.

2.3 Analisi comparativa: lettura economica della penalizzazione dell'ippica

Le due tabelle seguenti sintetizzano le variazioni intercorse tra il 2005 ed il 2011, per quanto riguarda l'andamento:

- del portafogli dei giochi pubblici nel suo insieme (Totale giochi);
- dei giochi su base ippica;
- dei principali giochi concorrenti, vale a dire degli altri prodotti del portafoglio pubblico che maggiormente rappresentano un'alternativa di acquisto per gli appassionati di ippica.

ANDAMENTO DEI GIOCHI 2005-2011
COMPARAZIONE DELLA DISTRIBUZIONE DELLA RACCOLTA: **VALORI %**

	TOTALE GIOCHI		GIOCHI SU BASE IPPICA		GIOCHI SU BASE SPORTIVA		APPARECCHI DA INTRATTENIM.		LOTTERIE (Gratta e vinci)	
	2005	2011	2005	2011	2005	2011	2005	2011	2005	2011
Raccolta	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Payout	65,5%	76,9%	69,2%	69,8%	72,6%	76,8%	75,0%	79,5%	64,6%	72,5%
Spesa	34,5%	23,1%	30,8%	30,2%	27,4%	23,2%	25,0%	20,5%	35,4%	27,5%
Entrate pubbliche*	21,6%	11,0%	20,1%	18,5%	14,7%	4,6%	13,2%	8,8%	27,6%	13,9%
NGR (filiera)	12,9%	12,1%	10,7%	11,7%	12,7%	18,6%	11,8%	11,7%	7,8%	13,6%

* Nel caso dell'ippica le Entrate pubbliche sono date dall'insieme delle risorse destinate all'Erario e all'ASSI (ed in precedenza all'UNIRE)

ANDAMENTO DEI GIOCHI 2005-2011
COMPARAZIONE DELLA DISTRIBUZIONE DELLA RACCOLTA: **VALORI ASSOLUTI E SCOSTAMENTI %**

	TOTALE GIOCHI		GIOCHI SU BASE IPPICA		GIOCHI SU BASE SPORTIVA		APPARECCHI DA INTRATTENIM.		LOTTERIE (Gratta e vinci)	
	2005	2011	2005	2011	2005	2011	2005	2011	2005	2011
Raccolta	28.487	79.888 +180%	2.775	1.370 -51%	1.847	3.900 +111%	11.470	44.900 291%	1.546	10.200 +560%
Payout (vincite assolute)	18.662	61.435 +292%	1.921	956 -50%	1.341	2.994 +123%	8.603	35.699 +315%	999	7.397 +640%
Spesa	9.825	18.452 +88%	855	414 -52%	507	906 +79%	2.868	9.201 +220%	547	2.803 +412%
Entrate pubbliche*	6.157	8.803 +43%	559	254 -55%	271	179 -34%	1.514	3.936 +160%	426	1.414 +232%
NGR (filiera)	3.668	9.649 +163%	296	160 -46%	235	727 +209%	1.353	5.265 +289%	121	1.389 +1047%

* Nel caso dell'ippica le Entrate pubbliche sono date dall'insieme delle risorse destinate all'Erario e all'ASSI (ed in precedenza all'UNIRE)

Dalle tabelle precedenti risulta in primo luogo che l'aumento del payout dell'insieme dei giochi pubblici, pari all'**11,4%** negli ultimi 6 anni, ha sostenuto e reso possibile una vera e propria "esplosione" della raccolta, che nello stesso periodo è aumentata del **180%**.

Si tratta di un incremento del quale hanno beneficiato in misura diversa tutti i prodotti ed in misura particolare quelli diretti concorrenti dei giochi su base ippica, i soli ad essere rimasti loro malgrado "*fermi al palo*". Le dirette conseguenze sono evidenziate nella tabella sottostante.

	VARIAZIONI % 2005 – 2011				
	Payout	Raccolta	Spesa dei giocatori	Entrate pubbliche *	Filiera distributiva
Totale giochi	+11,4	+180%	+88%	+43%	+163%
Giochi su base ippica	+0,6%	-51%	-52%	-55%	-46%
Giochi su base sportiva	+4,2%	+111%	+79%	-34%	+209%
Apparecchi da intrattenimento	+4,5%	+291%	+220%	+160%	+ 289%
Lotterie /Gratta e vinci)	+7,9%	+560%	+412%	+232%	+1.047%

* *l'insieme delle risorse destinate all'Erario e all'ASSI (ed in precedenza all'UNIRE)*

I riflessi in termini di remunerazione della filiera distributiva e dell'Erario sono diretti ed evidenti.

In tale quadro i giochi su base sportiva (essenzialmente scommesse a quota fissa) rappresentano i soli per i quali, a fronte di un vistoso calo delle entrate erariali (-34% e -92 mln € in valore assoluto) si riscontra un sostanzioso aumento delle risorse destinate alla filiera produttiva (+209% e + 492 mln € in valore assoluto).

Pur tenuto conto del fatto che per i giochi "a banco", come le scommesse a quota fissa, i risultati della gestione possono variare in modo rilevante di anno in anno, **ne emerge, nei fatti, una politica generosa dello Stato nei confronti alla filiera distributiva dei giochi su base sportiva.**

Per quanto riguarda specificamente i giochi su base ippica, va evidenziato che il dimezzamento della spesa netta dei giocatori ha penalizzato in modo pressoché equivalente sia le entrate erariali che la remunerazione della filiera, con un duplice danno in termini economici per il settore, in quanto:

- sono venuti a mancare proventi per 136 mln € agli operatori di gioco;
- la diminuzione di 305 mln € delle entrate erariali specifiche ha comportato un drastico calo delle risorse destinate all'ASSI, rendendo necessaria la loro integrazione.

3. Conclusioni

3.1 L'urgenza di un nuovo equilibrio

Come si è visto, nel suo insieme l'applicazione delle politiche di sviluppo del settore dei giochi è stata causa di difficoltà gravi e crescenti per i cosiddetti "Giochi su base ippica", in quanto l'ampliamento quantitativo e lo sviluppo qualitativo delle alternative di gioco, in assenza di analoga attenzione per i prodotti ippici, hanno prodotto due fenomeni concorrenti:

- l'assottigliamento della la base dei giocatori;
- la diminuzione della loro spesa media.

Le molteplici cause di un simile stato di fatto sono riepilogate nei paragrafi 1.4 e 2.3.

In tale quadro non si può evitare di evidenziare la contraddittorietà dell'atteggiamento dello Stato nei confronti dell'ippica, in quanto:

- da un lato il settore è ritenuto portatore di interessi di rilevanza pubblica e per questo meritevole di sostegno, come attestato di recente dall'istituzione dell'ASSI e delle funzioni assegnate all'Agenzia;
- dall'altro i giochi dai quali l'ippica italiana deve trarre le risorse per il sostentamento e lo sviluppo sono penalizzati nel raffronto con gli altri prodotti del portafoglio pubblico, specie quelli direttamente concorrenti, come attestato dalle analisi riportate nelle pagine precedenti.

Si impone dunque la necessità di un cambiamento delle politiche di governo del comparto, alla ricerca di un nuovo equilibrio. Tanto più che l'urgenza degli interventi da realizzare per porre rimedio alla situazione di crisi ed invertire la tendenza negativa è assoluta: ogni ulteriore attesa minerebbe la vitalità del settore, pregiudicandone le capacità di ripresa.

3.2 Bilanciamento degli interessi pubblici: possibili conseguenze per l'ippica

L'urgenza degli interventi specifici per il riordino e l'ammodernamento del "portafoglio dei giochi ippici" è da ritenersi tanto più pressante, in relazione alla possibile evoluzione dello scenario di riferimento, con particolare riguardo per le politiche pubbliche in materia di giochi con vincita in denaro.

Come argomentato nella prima sezione del documento, infatti, tutti gli interessi pubblici diversi da quelli economici direttamente connessi al gettito erariale, sostanzialmente in equilibrio fino al 2002, risultano essere stati fortemente penalizzati dalle politiche attraverso le quali si è realizzato l'eclatante sviluppo del mercato dei giochi pubblici.

Si è pertanto prodotta una brusca rottura degli equilibri preesistenti, che per lungo tempo avevano assicurato il bilanciamento degli interessi pubblici connessi con il settore del gioco pubblico, seppure di tipo statico.

L'accresciuta sensibilità per gli interessi pubblici di natura extraeconomica connessi al gioco, potrebbe infatti preludere, in tempi e con modalità ad oggi non prevedibili, a sviluppi non favorevoli per il comparto e per gli operatori del settore. Ciò al fine di assicurare un diverso temperamento ed equilibrio tra le finalità economico-erarie assolute dai giochi, da un lato, e la tutela di altri preminenti interessi, primo tra tutti quello per la salute pubblica e per il benessere psico-fisico dei soggetti più deboli e delle loro famiglie, dall'altro.

In tale quadro si produrrebbe infatti un ridimensionamento del gettito erariale complessivo assicurato dai giochi, che non mancherebbe di produrre effetti immediati e potenzialmente pesanti su tutti i soggetti che dal gioco traggono una quota consistente delle loro entrate.

Si tratta dunque di prepararsi ad una tale evenienza, se possibile con l'obiettivo di governarne in qualche misura gli effetti, eventualmente di concerto con altri soggetti potenzialmente interessati, anche diversi ed ulteriori rispetto al Coni ed ai Beni culturali, purché demandati alla tutela di un interesse pubblico. Una prima ipotesi da esplorare, al riguardo, potrebbe essere incentrata sulla proposta di suddividere il gettito erariale, sostanzialmente indistinto nella sua destinazione, in una pluralità di tasse di scopo, con immediata valenza positiva in termini di comunicazione ai giocatori ed al pubblico più ampio.

3.3 La penalizzazione dell'ippica: una condizione non più sostenibile

Nel paragrafo 1.4 abbiamo riepilogato gli effetti delle politiche di sviluppo dei giochi, applicate agli altri prodotti del portafoglio pubblico a partire dal 2002, che hanno prodotto una oggettiva penalizzazione dell'ippica. Nel paragrafo 2.3 ci siamo invece soffermati sugli effetti economici di tale penalizzazione, sia in senso assoluto, sia nel raffronto con l'andamento degli altri giochi.

Ma c'è di peggio, in quanto ai danni derivanti dalla disattenzione nei confronti dei giochi su base ippica, resi sempre meno competitivi dai miglioramenti apportati ai prodotti concorrenti, si sommano quelli dovuti alla cattiva attenzione ed agli errori tecnici commessi quando si è ritenuto di intervenire direttamente sul settore.

È questo il caso della cosiddetta "legge Masini"¹, che al termine del 2004 dispose l'istituzione di nuove scommesse ippiche a totalizzatore, abbassando contestualmente il payout in favore dei giocatori, anche per effetto di una tassazione del 6% e di un compenso in favore di AAMS pari al 2,26%.

Si tratta infatti di **una norma in evidente controtendenza rispetto a tutti gli altri interventi in materia di giochi**, volti a migliorarne l'attrattività attraverso vincite più generose nei confronti dei

¹ Art. 1, comma 498, della legge n. 311 del 30 dicembre 2004 (Legge finanziaria per il 2005)

giocatori.

A questo modo la scommessa ippica è stata posta di fatto fuori mercato, sia nel raffronto con le scommesse sportive italiane, sia nel raffronto con le scommesse ippiche di altri paesi: una situazione destinata per giunta a peggiorare, soprattutto a seguito delle successive innovazioni in favore delle scommesse sportive, sia raccolte per mezzo della rete fisica, sia online. Basti considerare, al riguardo, che oggi **il differenziale di rendimento per i giochi su base ippica è di ben 7 punti percentuali inferiore a quello delle scommesse sportive** (payout rispettivamente del 69,8% e del 76,8%).

Ulteriori danni sono stati inoltre causati dalla duplicazione dei totalizzatori, a seguito dell'introduzione della cosiddetta "ippica nazionale", che ha prodotto ridondanza e confusione dell'offerta, per la presenza di scommesse simili, caratterizzate da:

- quote significativamente diverse;
- ritardi di pubblicazione delle quote;
- visualizzazioni inadeguate.

Va inoltre sottolineato come i prodotti vocazionalmente più popolari, quali il Quarté ed il Quinté, proprio a causa di **payout eccezionalmente bassi (57%)** non consentono attualmente di distribuire quelle vincite di seconda e terza categoria che in altri paesi come la Francia e la Svezia hanno fatto la fortuna del prodotto, rendendo possibile a tutti i giocatori sperimentare il piacere della vincita. Non a caso, anche nel portafoglio dei giochi pubblici italiani i prodotti più moderni ed assimilabili per numero di combinazioni (come il gratta e vinci, il Win for life ed il 10eLotto) prevedono vincite frequenti di importi modesti, spesso pari alla spesa sostenuta, che fidelizzano il consumatore rendendo possibile effettuare più giocate a parità di spesa.

3.4 Rilancio del settore ippico: proposta di innovazione normativa

Nel tempo i diversi soggetti rappresentativi del movimento ippico italiano hanno avanzato diverse proposte di riforma del settore, che per lo più hanno finito con il rappresentare dei meri contributi al dibattito.

La crisi del settore è oggi tale, tuttavia, da non rendere possibili ulteriori indugi.

L'innalzamento del payout, l'unificazione dei totalizzatori e la conseguente razionalizzazione dell'offerta, l'apertura degli ippodromi ad ulteriori forme di socialità e di gioco, in particolare, rappresentano innovazioni ampiamente condivise dal movimento ippico italiano e che non possono essere ulteriormente differite, tanto più in quanto assumono una valenza in buona misura risarcitoria, rispetto ad un trattamento del settore che può essere definito, quanto meno, "di minor favore".

La proposta di emendamento all'art. 10 del D.L. n. 16/2013 (G.U. n. 52) rappresenta un preciso

passo in questa direzione, tecnicamente articolato in modo da:

- preservare le prerogative di tutti i soggetti istituzionalmente interessati;
- fare salvi i diritti e le pattuizioni derivanti dagli attuali rapporti concessori, anche in quanto eventuali cambiamenti al riguardo costituirebbero un vulnus, dapprima per la proposta stessa e successivamente per la concreta applicabilità del provvedimento.

Il testo della norma è strutturato, inoltre, in modo da poter **essere agevolmente adottato** tanto nel citato Decreto, in occasione della sua conversione in legge, quanto in occasione di altri provvedimenti.

Queste, in sintesi, le finalità perseguite:

- ❖ razionalizzazione ed armonizzazione dell’offerta di scommesse ippiche a totalizzatore, che attualmente prevede duplicazioni di prodotti e di totalizzazioni, con conseguenti fenomeni di disorientamento e di disaffezione del giocatore;
- ❖ unificazione dei due attuali totalizzatori;
- ❖ innalzamento al 75% del payout delle scommesse a totalizzatore, da troppo tempo invariato e divenuto ormai non più competitivo a seguito del miglioramento di quello di tutti i giochi concorrenti (in primis le scommesse sportive), come condizione essenziale per lo sviluppo della raccolta;
- ❖ il contenimento dell’imposizione fiscale sulle scommesse a quota fissa, in quanto presupposto per l’aumento del relativo payout;
- ❖ ottenimento, per effetto dello sviluppo della raccolta, di maggiori risorse a vantaggio
 - del settore ippico nel suo insieme, per il tramite dell’ASSI,
 - della filiera distributiva (concessionari), sempre meglio remunerata al crescere dei volumi di gioco,
 - dell’Erario, al superamento di un determinato valore di soglia.

Da evidenziare, altresì, il contenimento dei costi tecnici ed organizzativi a carico dello Stato, per effetto dell’unificazione dei totalizzatori, come importante contributo al più ampio obiettivo di una maggiore efficienza ed economicità della gestione dei giochi pubblici.

3.5 Effetti attesi dell’incremento del payout dei giochi su base ippica

Ogni innovazione normativa in materia di tassazione dei giochi su base ippica devono tener conto, necessariamente, dell’esigenza di assicurarne la competitività rispetto agli altri giochi del portafoglio pubblico con i quali competono sul mercato, tenendo conto dei tassi di “sostituibilità” dei diversi prodotti e delle loro caratteristiche.

Ove realizzate soddisfacendo tali esigenze, oltre che in base ad opportuni criteri di ripartizione delle risorse, le innovazioni normative potranno favorire:

- 5) **l'incremento della raccolta** dei diversi prodotti e della spesa netta dei giocatori (al netto delle vincite), come presupposto per la rivitalizzazione dell'intero settore;
- 6) **una maggiore convenienza alla vendita** dei giochi ippici per la rete distributiva;
- 7) **vantaggi per le entrate erariali**, nel caso in cui l'incremento della raccolta, ottenuto per effetto della maggior competitività dell'offerta, sia tale da compensare gli effetti del minor "*rendimento erariale*"¹ dei diversi prodotti;
- 8) l'aumento delle risorse che per il tramite di ASSI saranno messe a disposizione del settore, in tutte le sue articolazioni sportive e produttive;
- 9) una sufficiente stabilità ed affidabilità di tali risorse, indispensabili per ogni seria attività di programmazione e per un rilancio del settore su basi strutturali.

¹ Inteso come incidenza delle entrate erariali rispetto alla raccolta