

La fiscalità nel settore dei giochi

1. Introduzione e sintesi¹

Negli ultimi anni il mercato dei giochi in Italia ha mostrato una crescita significativa del suo giro d'affari. Dal 2000 al 2016 la raccolta complessiva, che definisce l'ampiezza del mercato, è aumentata di cinque volte, passando, in termini reali, da 19 a circa 96 miliardi di euro (nel 2017, sulla base di stime recenti, la raccolta avrebbe superato i 102 miliardi). La spesa effettiva dei giocatori, che corrisponde alla differenza tra la raccolta e le vincite pagate (ossia la perdita reale), si ripartisce tra il fatturato destinato agli operatori del settore e il gettito destinato all'erario. Nel 2016 le vincite hanno superato i 77 miliardi e il *payout*, che definisce la percentuale della raccolta che in media viene restituita ai giocatori sotto forma di vincita/premio, si è attestato a circa l'80 per cento. Il restante 20 per cento della raccolta, pari a una spesa dei giocatori di oltre 19 miliardi, si ripartisce tra le entrate erariali, circa 10 miliardi, e il fatturato del

settore, oltre 9 miliardi (pari rispettivamente al 10,5 e all'8,5 per cento della raccolta).

L'industria del gioco sembra essere una delle prime in Italia. Complessivamente le imprese del settore sono circa 6.600 con ben oltre 100.000 occupati, di cui il 20 per cento della filiera diretta e l'80 per cento della filiera indiretta (punti vendita, tabaccherie, bar, autogrill, edicole). Di conseguenza anche il giro d'affari dell'indotto del settore (costruttori di giochi e componenti elettronici, commercio dei macchinari, noleggiatori e gestori di attrezzature, ricevitorie, sale bingo, *gaming hall*) è quasi raddoppiato dal 2006 al 2011. La Sisal e la Lottomatica hanno investito diversi miliardi in pubblicità.

Le attività di organizzazione ed esercizio dei giochi e delle scommesse sono qualificate come attività economiche per la prestazione di servizi e sono riservate, per legge, allo Stato (D.Lgs. 14 aprile 1948 n. 496, art. 1) e affidate al Ministero della Economia e delle finanze, che a sua volta opera per mezzo della Agenzia delle Dogane e dei Monopoli (nella quale è confluita l'Amministrazione Autonoma dei

¹ Il presente Focus si avvale dei risultati dell'analisi più dettagliata svolta per l'UPB da Alessandro Pandimiglio e Marco Spallone "La recente evoluzione del mercato dei giochi in Italia".

Monopoli di Stato, AAMS). La gestione dei giochi e delle scommesse viene quindi effettuata direttamente o, a seguito di apposita concessione, per mezzo di persone fisiche o giuridiche che diano adeguata garanzia di idoneità². Il monopolio riservato allo Stato trova fondamento in diverse ragioni tra le quali la tutela dell'ordine pubblico e sociale e quella dei giocatori³, aspetti che sebbene estremamente rilevanti non vengono affrontati in questo Focus, che si limita a esaminare la regolamentazione del settore e le caratteristiche del prelievo a esso associato.

Considerata la sua rilevanza economica, il settore costituisce una fonte importante e stabile di gettito per l'Italia, garantita da una domanda elevata anche nei momenti di crisi. Dal 2006 al 2016 il prelievo tributario sul settore (al netto delle vincite) è passato da circa 7 a oltre 10 miliardi, corrispondente allo 0,6 per cento del PIL e oltre il 2 per cento delle entrate tributarie complessive. Nello stesso periodo l'Italia ha registrato un livello di tassazione superiore a quello degli altri principali paesi europei,

² In Italia emerge un livello di regolamentazione stringente (come in Germania e in Francia) con livelli di incidenza fiscale mediamente superiori a quelli degli altri principali paesi europei. Il gioco autorizzato, anche se considerato come attività economica, rimane concettualmente assimilato al fumo e all'uso di bevande alcoliche.

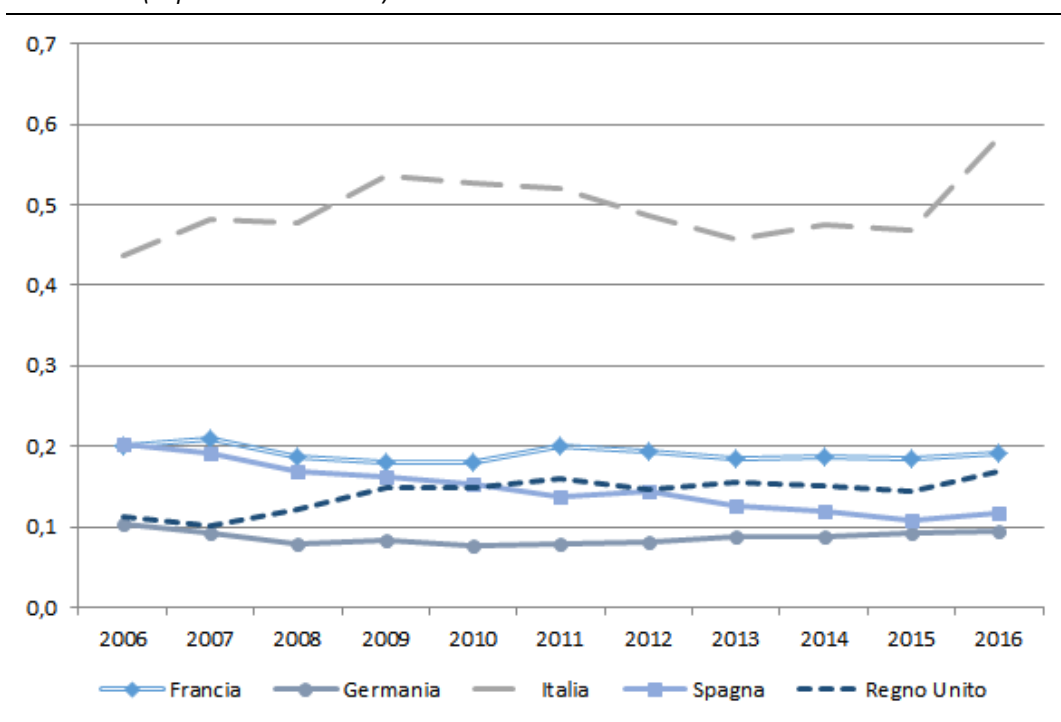
³ Rispetto alla tutela dell'ordine pubblico e sociale è necessario garantire che il gioco, le lotterie e le scommesse siano veicolate in canali legalizzati e controllati, al fine di contenere, per quanto possibile, l'infiltrazione della criminalità legalizzata o l'esercizio delle stesse attività per finalità fraudolente. Per quanto riguarda la tutela dei giocatori vi è la necessità di apprestare idonee misure di tutela a garanzia della loro salute e del loro risparmio e patrimonio. Vi è una forte attenzione del legislatore italiano in relazione alla "ludopatia" e al cosiddetto gioco problematico.

collocandosi ben al di sopra di Francia, Germania, Spagna e Regno Unito (fig. 1): oltre il doppio di Francia e Regno Unito, il triplo della Germania e quasi quattro volte il gettito della Spagna.

Mentre non sono disponibili dati di confronto per la raccolta, con riferimento alla spesa effettiva dei giocatori in rapporto al PIL, nel 2015 l'Italia si colloca al primo posto (0,8 per cento), dopo il Regno Unito (0,7 per cento), la Spagna (0,5 per cento), la Francia (0,4 per cento) e la Germania (0,3 per cento). L'Italia è superata dal Regno Unito solo in termini di spesa effettiva pro capite (rispettivamente circa 355 e 362 euro annui, per la popolazione adulta).

I giochi più tradizionali, associati alle lotterie e alle scommesse effettuate su rete fisica, negli ultimi anni hanno fatto registrare una certa stabilità nei volumi delle giocate e nella spesa dei giocatori. Per il comparto scommesse è stato riformato il regime di prelievo modificando la base imponibile dalla raccolta al margine lordo. Questo potrebbe portare i concessionari ad aumentare il *payout* del gioco e quindi a innescare un incremento del volume delle giocate con un corrispondente aumento del gettito. Ulteriori incrementi potrebbero derivare dalla sanatoria che ha recentemente portato all'emersione dei cosiddetti centri di trasmissione dati (CTD).

Fig. 1 – Le entrate tributarie dal gioco d’azzardo nei principali paesi europei
(in percentuale del PIL)



Fonte: elaborazioni su dati OCSE.

Negli ultimi anni, il gettito è stato sostenuto anche dai continui aumenti del prelievo applicato ai giochi di nuova generazione (le *New Slot* e le *Videolottery*). I giochi *online* e quelli associati agli apparecchi da intrattenimento sono quelli che hanno fatto registrare una più rapida evoluzione, ma sono anche quelli che espongono i giocatori a maggiori rischi di dipendenza.

Con l’obiettivo di intervenire e cercare di limitare i danni prodotti dal gioco, la L. 96/2017 (di conversione del DL 50/2017) ha previsto un incremento delle aliquote di imposta e ha stabilito che la riduzione del 35 per cento del numero di nulla osta di esercizio degli apparecchi *new slot* (cosiddetti AWP), prevista nella legge di stabilità per il 2016, dovesse attuarsi in due fasi. La prima, ossia la riduzione a 345.000 nulla osta, è stata attuata entro il 31 dicembre 2017; la seconda, ovvero il

passaggio a 265.000 nulla osta è stato regolato con il decreto direttoriale dell’ADM del 30 marzo 2018 le cui modalità di attuazione sono state appena indicate nel successivo decreto direttoriale del 30 aprile.

La stessa legge di stabilità per il 2016 ha previsto un intervento più strutturale volto a incidere sui punti di vendita dei giochi. Essa stabiliva che entro il 30 aprile 2016 fossero ridefinite, in Conferenza unificata fra Stato, Regioni e Provincie, le caratteristiche dei punti vendita, nonché i criteri per la loro distribuzione territoriale. La Conferenza unificata ha terminato i propri lavori il 7 settembre 2017 arrivando a un’intesa che ha previsto, tra le altre cose, la riduzione dei punti vendita. L’intesa raggiunta in Conferenza unificata deve ancora essere recepita mediante un decreto del

Ministro dell'Economia e delle finanze, sentite le Commissioni parlamentari competenti. Da questi interventi potrebbe derivare una marcata riduzione di gettito.

Gli aumenti delle aliquote a fronte di una domanda di giochi che mostra generalmente una elevata elasticità al prezzo e, soprattutto, la riduzione dei punti di vendita potrebbero comportare una significativa flessione della raccolta complessiva, indebolendo la stabilità economica della filiera e causando una riduzione delle entrate erariali. La corrente sostenibilità economica del comparto deriva da investimenti passati, intrapresi sulla base di condizioni fiscali più convenienti. In particolare, il rilancio del settore e il contrasto alla illegalità avvenuti in Italia e in altri paesi nella seconda metà degli anni 2000, anche al fine di garantire le condizioni di apertura del mercato richieste in sede europea, si sono basati su un ampliamento della offerta legale e una riduzione delle imposte⁴. Si deve tuttavia ricordare che la regolamentazione della tassazione del settore mira a tutelare i consumatori e l'interesse collettivo. In questi termini, un aumento della tassazione, pur

⁴ Sul piano regolatorio, in sede europea si evidenziano i problemi che potrebbero derivare da un regime di monopolio nella gestione di questo settore. D'altra parte la Commissione europea ha presentato una Raccomandazione (n. 478/2014) con riferimento alla pubblicità, vietando: di pubblicizzare il gioco eccessivo; di negare i rischi legati al gioco; di pubblicizzare il gioco come un mezzo per risolvere i problemi finanziari; di rivolgersi o fare riferimento ai minori; di fornire dichiarazioni infondate sulle possibilità di vincita. Inoltre, la Corte di giustizia europea ha riconosciuto la specificità del mercato, soprattutto in chiave di controllo e prevenzione del mercato criminale, accogliendo di fatto l'approccio che identifica nel gioco anche un problema di sicurezza e di ordine pubblico.

non massimizzando il gettito, permette di internalizzare i costi sociali causati dalle ludopatie e più generalmente associati al gioco d'azzardo⁵. D'altra parte, nell'ambito dell'economia comportamentale è stato dimostrato che nei casi di dipendenza dal gioco e dal fumo una maggiore tassazione può influenzare positivamente il processo decisionale degli individui e ridurre i rischi sociali.

Il presente Focus descrive l'evoluzione e l'assetto attuale del mercato dei giochi, focalizzando sui principali aspetti di natura tributaria ed economica. In particolare, il paragrafo 2 descrive l'evoluzione e l'assetto attuale delle forme e tipologie di gioco; il paragrafo 3 ripercorre le principali tappe che hanno portato all'attuale sistema di tassazione; infine, il paragrafo 4, descrive sul piano quantitativo la rilevanza economica e tributaria del

⁵ Sebbene il rapporto di causalità e la quantificazione del fenomeno siano difficili e per certi versi arbitrari, l'incremento della offerta di giochi e le loro nuove tipologie attualmente sul mercato, soprattutto in una fase di disagio economico, alimentano la domanda e favoriscono forme di dipendenza patologica dal gioco. In Italia il numero dei giocatori problematici (secondo stime del Ministero della Salute del 2012) varia dall'1,3 al 3,8 per cento della popolazione; mentre quella dei giocatori d'azzardo patologici varia dallo 0,5 al 2,2 per cento. Si può quindi considerare un costo sanitario diretto (spese sanitarie e socio assistenziali) e indiretto dovuto, ad esempio, al crollo della capacità lavorativa e alla chiusura delle attività economiche per i debiti da gioco. In generale, si può distinguere tra giocatore sociale, giocatore problematico e giocatore patologico. Il giocatore sociale è motivato da un semplice desiderio di divertimento ed è in grado di smettere quando lo desidera. Il giocatore problematico unisce un incremento della frequenza con l'impiego di somme di denaro importanti. Il giocatore patologico gioca perché non è in grado di smettere per il senso di sofferenza generato dalla astinenza dal gioco.

settore nel suo insieme e per i diversi comparti di gioco.

2. Evoluzione della regolamentazione e del mercato dei giochi

2.1. La riserva statale e il settore dei giochi

Attualmente il mercato dei giochi italiano si colloca ai primi posti nella classifica mondiale per quanto riguarda il volume di affari prodotto. Il rapido aumento dei volumi di gioco sembra guidato prevalentemente da fattori legati all'offerta. Incrociando la cronologia dell'introduzione dei giochi (tab. 1) con i dati della raccolta disponibili per gli ultimi tre decenni (fig. 2), si può osservare la tendenza sostanzialmente crescente con

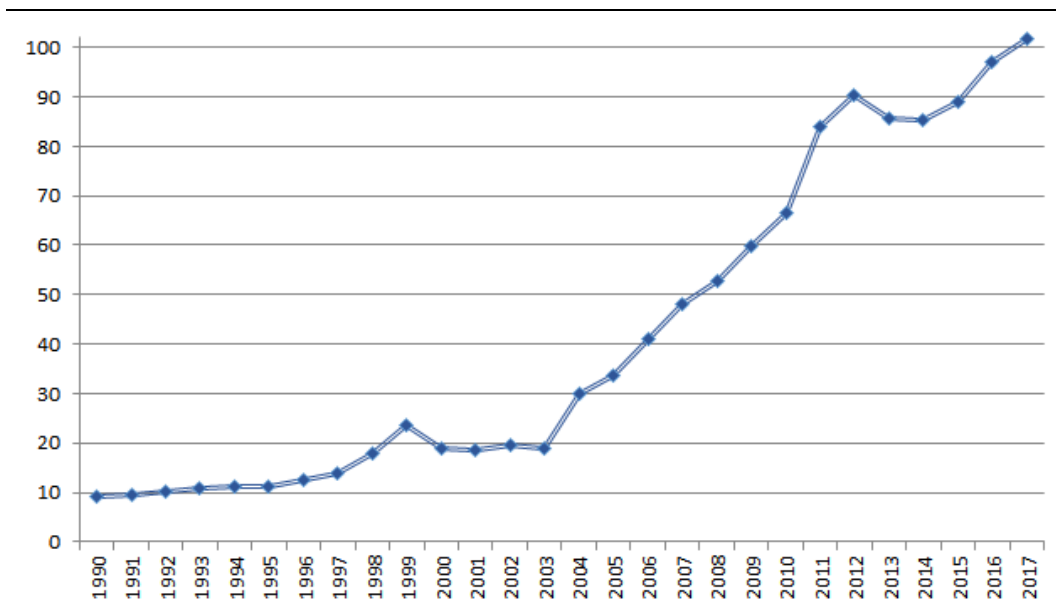
specifici incrementi in corrispondenza degli anni di ampliamento della offerta e, in particolare, dal 2004 con l'introduzione degli apparecchi da intrattenimento di nuova generazione e la possibilità di effettuare scommesse online, anche su eventi *live*.

Come riconosciuto ampiamente dalla letteratura, e sostenuto a più riprese dalla Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, i diversi giochi rappresentano comunque per i consumatori variazioni nello stesso servizio essendo ritenuti largamente sostituibili tra loro. Nei dati emerge infatti che in seguito all'introduzione di un nuovo gioco e al successivo aumento della raccolta, vi è la contemporanea perdita di mercato dei giochi di più anziana introduzione.

Tab. 1 – Cronologia dell'introduzione dei giochi in Italia

Anno	Giochi
1863	Lotto
1932	Lotteria di Tripoli
1946	Totip
1958	Tris
1994	Lotterie istantanee, Enalotto, Totogol
1997	Superenalotto
1998	Scommesse sportive a quota fissa, Totosei
1999	Bingo
2004	Riconoscimento legale delle Slot Machine (New Slot, AWP)
2010	Videolotterie (VLT)

Fig. 2 – La raccolta complessiva dei giochi in Italia (1)
(miliardi di euro; prezzi costanti anno = 2017)



Fonte: elaborazione su dati ADM e Gandolfo, A. e De Bonis, V. (2013), "Il modello italiano di tassazione del gioco d'azzardo: linee guida di politica fiscale per lo "sviluppo sostenibile" di un mercato importante e controverso", Discussion Papers n. 173 del Dipartimento di Economia e Management – Università di Pisa.

(1) Per il 2017 stima SNAITECH su dati ADM, Stampa, Studi di settore.

La diffusione di internet e la possibilità di effettuare giocate attraverso la rete hanno determinato una espansione importante del mercato. A partire dal 2002 è stato consentito ai concessionari di effettuare la raccolta a distanza, tramite internet o rete telefonica. Con riferimento alle scommesse, l'offerta si è ampliata e la domanda è diventata più dinamica, data la possibilità di orientarsi velocemente su mercati che vantavano un'offerta più attrattiva. Nonostante l'ordinamento italiano non lo consentisse, si è assistito a un crescente flusso di scommesse verso i *bookmakers* esteri, che, operando legalmente nei rispettivi Stati, potevano accettare le puntate provenienti dall'Italia e le facevano confluire nelle proprie reti di trasmissione dei dati (RTD). Internet ha pertanto permesso agli allibratori stranieri di aggirare il regime concessorio italiano. Il successo degli operatori esteri

rispetto a quelli italiani poggiava su due ragioni principali: la più ampia offerta di giochi e il minore carico fiscale, che consentiva di offrire quote (*pay-offs*) più alte. D'altra parte, a garanzia dei principi di libertà di stabilimento e di libera prestazione dei servizi, sanciti dal Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), la Commissione europea ha chiesto l'apertura del mercato agli operatori stranieri. Nel 2006, quindi, è stata avviata una graduale apertura del mercato italiano, che ha portato la legislazione nazionale ad adeguarsi alle richieste della Commissione europea. Nello stesso anno il Governo ha emanato il cosiddetto decreto Bersani (DL n. 223/2006) prevedendo: 1) una graduale riduzione delle imposte, al fine di contrastare la diffusione del gioco illegale; 2) il riconoscimento di alcune tipologie di giochi già esistenti sul mercato

internazionale⁶; 3) il potenziamento della rete di raccolta per una distribuzione più capillare dei centri scommesse e l'apertura alla vendita non specializzata nei cosiddetti *corner* (angoli) presenti all'interno di bar o tabaccai. Questi ultimi hanno avuto un successo importante, con oltre 12.000 angoli aperti con le prime procedure pubbliche di aggiudicazione. Per le scommesse sportive e ippiche, per il gioco *online* e per i giochi di abilità è stato quindi previsto l'affidamento delle concessioni da parte della Agenzia delle Dogane e dei Monopoli (ADM) con procedure concorsuali di rilievo comunitario.

Nel 2006, rispetto al gioco illegale, si stimava che per 200.000 apparecchi da gioco collegati al sistema informatico (*Amusement With Price* (AWP) o *New Slot*) ne corrispondessero almeno altrettanti illegali. Tra il 2008 e il 2011, l'intervento normativo è stato ancora indirizzato all'emersione del gioco clandestino. In applicazione delle direttive europee, nel 2008 si è intervenuti sul comparto dei giochi a distanza (*online*), prevedendo 200 nuove concessioni da assegnare secondo particolari requisiti e condizioni che

⁶ Le principali tipologie introdotte furono: le scommesse *Peer to Peer* (P2P), note anche come *Betting Exchange*, che sono basate sullo scambio di proposte di scommesse fatte tra utenti e i giochi di abilità, basati sulla interazione diretta tra scommettitori. L'esempio più diffuso è senza dubbio il *poker online* che permette agli scommettitori di giocare tra di loro pagando al gestore della piattaforma una commissione che si aggira intorno al 10 per cento, avendo così un ritorno di vincite medio del 90 per cento di quanto scommesso in totale. L'esigenza di introdurre queste tipologie di gioco era legata al grande successo riscontrato da tale modalità in altri mercati europei, la cui assenza nel mercato interno aveva diretto eventuali giocatori a rivolgersi ad allibratori stranieri.

vincolavano i concessionari a operare tramite il sistema centrale dell'AAMS e si è stabilito che il consumatore per poter giocare dovesse sottoscrivere con l'operatore un apposito contratto di "conto di gioco"⁷. Nel 2010, con un "piano straordinario", alle AWP vengono affiancate le *videolottery* (VLT).

Ad oggi, gli operatori dello Spazio economico europeo (EEA) possono accettare scommesse da quanti risiedono in Italia a condizione che abbiano inoltrato la domanda per l'ottenimento di apposita licenza presso l'ADM: dunque, tutte le attività di gioco d'azzardo possono dirsi legali, sempre che l'operatore sia in possesso di regolare licenza italiana o sia in accordo d'affari con un altro soggetto titolare di licenza italiana.

Come in molti altri Stati europei (Riquadro 1), anche nel nostro Paese, per tutti gli aspetti che riguardano l'organizzazione e la gestione dell'attività di gioco vige un'espressa riserva legale accordata allo Stato, all'ADM e a enti come il Coni e l'Unire. In generale, per quanto riguarda l'esercizio dell'attività di gioco, i riservatari possono decidere se gestire in proprio o affidare in concessione a terzi l'organizzazione e la gestione dei giochi. L'ordinamento italiano attribuisce solo ai soggetti dotati di personalità giuridica la facoltà di richiedere una licenza per la gestione delle attività di gioco. Le persone fisiche per ottenere la concessione devono partecipare alle procedure a evidenza pubblica che vengono bandite dall'Autorità di regolamentazione.

⁷ L. 88/2009.

Riquadro 1 – La riserva statale nei principali paesi europei

Negli altri principali paesi europei si osservano sistemi di regolamentazione molto differenziati: si passa da un sistema molto rigido come quello tedesco, a uno intermedio come quello francese e a sistemi più aperti come quelli riscontrabili nel Regno Unito e in Spagna, che sono più simili al sistema italiano più recente

La regolamentazione del settore dei giochi in Germania si fonda su una legge fondamentale (*Grundgesetz*) che attribuisce ai Länder la potestà legislativa in materia di lotterie, scommesse sportive e casinò, mentre per le scommesse ippiche e per le macchine da gioco esterne ai casinò sussiste la competenza generale della Federazione. Questa ripartizione è dovuta al fatto che in Germania il gioco d'azzardo viene ricondotto alla disciplina dell'ordine pubblico, con la conseguenza che viene regolato da ciascun Land. A titolo di esempio, si consideri che i casinò facenti parte della rete fisica, in molti Stati, ottengono la licenza e vengono controllati dai rispettivi Ministeri dell'Interno, mentre gli apparecchi collocati nelle sale da gioco locali sono controllati dagli uffici comunali.

Un Trattato interstatale stipulato nel 2008 aveva assunto un approccio estremamente restrittivo nei confronti del gioco online, con il divieto assoluto di organizzazione e raccolta dei giochi su internet, cui si accompagnava la proibizione per le compagnie di *gambling* estere di accettare scommesse dai cittadini tedeschi e l'obbligo per i service providers di oscurare i siti di giochi d'azzardo e bloccare tutte le eventuali transazioni di denaro. Queste norme sono state oggetto di una procedura di infrazione da parte dell'UE, in quanto ritenute contrarie alle regole che presidiano ai liberi scambi commerciali. Gli stessi giudici tedeschi arrivarono alla conclusione che tale monopolio non fosse conforme al diritto comunitario. Per rimediare, nel dicembre 2011, i Länder hanno sottoscritto un primo Accordo di modifica del Trattato interstatale sui giochi d'azzardo senza tuttavia rispondere concretamente alle censure avanzate in sede europea e ha riaffermato il monopolio pubblico nell'organizzazione delle lotterie, ha previsto l'emissione delle licenze per le scommesse sportive, sia pure in numero limitato, e ha proibito i giochi da casinò online. Un nuovo accordo di modifica è stato avanzato nel marzo 2017, ma ha cercato una soluzione al solo problema delle licenze per scommesse sportive, con l'eliminazione del limite numerico, ignorando, però, la disciplina dei giochi da casinò online. In sintesi, il Trattato interstatale entrato in vigore nel 2012 proibisce tutti i giochi d'azzardo online, tranne le scommesse sportive, le scommesse ippiche e le lotterie.

In Francia la regolamentazione del settore dei giochi è più rigida di quella italiana. Il Codice di sicurezza interna reca un divieto generale di tutti i giochi d'azzardo e delle scommesse, prevedendo delle deroghe, previa autorizzazione, in relazione a eventi benefici, a fiere o a manifestazioni temporanee: quindi, il gioco d'azzardo e le scommesse sono condotti da operatori autorizzati dallo Stato nel rispetto delle norme di legge. L'organizzazione delle lotterie e delle scommesse è oggetto di un rigoroso regime autorizzatorio presidiato dallo Stato: gli unici operatori autorizzati sono le società statali *Franciaise Des Jeux (FDJ)*, di cui lo Stato francese è azionista per il 72 per cento, e *Pari Mutuel Urbain (PMU)*, un gruppo di interesse economico formato nel 1985 che raggruppa 57 società di corse. A fronte delle pressioni esercitate dalla Commissione europea e in considerazione della giurisprudenza della Corte di Giustizia europea, la Francia ha liberalizzato alcuni settori dei giochi online: le scommesse ippiche e sportive e il poker, insieme ai cosiddetti *jeux de cercle*, con una apertura alla concorrenza dei comparti online soltanto parziale. Rifacendosi al modello italiano, la legge del 2010 ha istituito l'ARJEL (*Autorité de regulation des jeux en ligne*), un'autorità amministrativa indipendente responsabile: dell'emissione dei provvedimenti autorizzatori, per i quali non è previsto un numero massimo (attualmente gli operatori autorizzati da ARJEL sono 15, tra i quali FDJ e PMU); della protezione delle fasce deboli e della prevenzione della ludopatia; del controllo della sicurezza dei siti degli operatori autorizzati; dell'individuazione dei siti di operatori illegali; della prevenzione e del contrasto di frodi e riciclaggio.

Nel Regno Unito, l'Autorità di regolamentazione del mercato dei giochi è la *Gambling Commission*. Essa è competente in termini di autorizzazioni, lotta contro l'offerta illegale e, dal

2013, anche in materia di monopolio sulle lotterie. Il *Gambling Act* del 2005 aveva il compito di riformare il sistema normativo fortemente frammentario che regolava il gioco d'azzardo e ha previsto tre differenti tipi di licenze: 1) le licenze operative, che autorizzano le imprese a svolgere alcuni i giochi d'azzardo (giochi da casinò a distanza e su rete fisica; bingo a distanza e su rete fisica; scommesse; lotterie locali a distanza e su rete fisica; gestione di centri di gioco per adulti e di centri di intrattenimento per famiglie; fornitura di software per giochi online e su rete fisica; realizzazione, fornitura, installazione e adattamento degli apparecchi); 2) le licenze personali che possono essere di tipo manageriale e funzionale; 3) le licenze su locali che autorizzano l'utilizzo di un determinato spazio per i casinò, bingo, scommesse, centri di gioco per adulti, centri di intrattenimento per famiglie. La disciplina vigente nel Regno Unito in materia di gioco d'azzardo è tale per cui tutte le forme di gioco sono consentite a condizione che l'operatore abbia ottenuto le licenze prescritte dalla legge, abbia corrisposto gli oneri connessi alle licenze e abbia rispettato tutte le restrizioni. Ciò che differenzia la disciplina britannica da quella degli altri paesi è il fatto che siano autorizzati a svolgere la propria attività non solo gli operatori in possesso di una licenza rilasciata dall'Autorità di regolamentazione nazionale e quelli in possesso di licenze rilasciate dalle Autorità di altri Paesi membri dello Spazio economico europeo, ma anche gli operatori che dispongono di una licenza rilasciata da paesi inclusi in una *white list*, di cui fanno parte alcune giurisdizioni offshore come l'Isola di Man, Gibilterra, ecc. I possessori di licenza sono comunque soggetti a diverse restrizioni, che riguardano la prevenzione dei crimini, la tutela dei minori e dei soggetti più deboli dagli effetti negativi del gioco, la conduzione dei giochi in modo sicuro e onesto.

In Spagna, la Costituzione stabilisce che la disciplina del gioco d'azzardo è ripartita tra lo Stato centrale, responsabile della garanzia della sicurezza, dell'ordine pubblico e della tutela dei minori, e le comunità autonome, in relazione alle rispettive norme statutarie. A livello nazionale, due istituzioni condividono i poteri di regolamentazione: la Direzione generale per l'Organizzazione dei giochi (DGOJ), che dipende dal Ministero delle Finanze, e il *Consejo de políticas del juego*, di cui fanno parte anche i rappresentanti delle comunità autonome. Quest'ultimo è chiamato a svolgere un ruolo di coordinamento tra le comunità autonome e lo Stato, sia in materia legale, quindi anche con riferimento al rilascio delle licenze, sia fiscale.

Il gioco d'azzardo è regolato principalmente attraverso il rilascio di licenze. Il mercato del gioco d'azzardo è diviso in due sezioni: il "gioco pubblico", affidato a due operatori, SELAE e ONCE, preposti alla gestione di una serie di lotterie, su cui detengono un diritto esclusivo (SELAE offre anche scommesse sportive e ippiche online); il "gioco privato", gestito dagli operatori privati muniti di regolare licenza e riferito a tutte le tipologie di giochi d'azzardo non espressamente riservate, sia online che su rete fisica. Nel 2011, sulla scia di quanto accaduto in Italia con AAMS e in Francia con ARJEL, è stata istituita la *Comisión Nacional del Juego* (la DGOJ dal 2013), preposta al rilascio di licenze agli operatori che dimostrino il possesso dei requisiti previsti dalla normativa vigente e dal bando. Per la rete fisica sono previsti due tipi di licenza, entrambe necessarie per operare: la licenza generale e quella singolare. La licenza generale deve essere richiesta per la gestione e la commercializzazione di scommesse, concorsi (a premi) e altri giochi (categoria residuale); la licenza singolare, che può essere richiesta previo ottenimento dell'autorizzazione con licenza generale, necessaria per lo svolgimento di ciascuno dei tipi di giochi inclusi nel campo di applicazione della licenza generale. Dal 2011, per il gioco online sono previste tre tipologie di licenze generali: per scommesse, per concorsi e per altri giochi. A queste si affiancano le licenze singolari, rispettivamente per: scommesse sportive a totalizzatore e a quota fissa, scommesse ippiche a totalizzatore e a quota fissa, slot, poker, bingo e altri giochi da casinò. L'offerta di questi giochi su internet è subordinata all'ottenimento di entrambe le licenze. I giochi che non sono espressamente autorizzati sono vietati.

La legge stabilisce il numero dei concessionari ai quali può essere affidata l'organizzazione dell'attività. La durata delle concessioni è invece stabilita di volta in volta nel contratto stipulato tra riservatario e concessionario, fatto salvo il

rispetto delle norme antitrust⁸. È possibile distinguere tra giochi la cui organizzazione è autorizzata esclusivamente a un operatore e giochi che invece possono essere offerti da diversi concessionari autorizzati. Avviene così che, ad esempio, l'organizzazione del Lotto e delle lotterie sia nazionali sia istantanee venga riservata a Lottomatica, mentre quella del Superenalotto a Sisal. Altri giochi, come il Totocalcio, il Totogol, il Bingo, gli *Skill Games* e le scommesse sportive in generale possono essere offerti da più operatori, previo ottenimento della concessione⁹. Oltre allo Stato e ai concessionari, il sistema prevede un altro attore della filiera, ossia la rete di distributori sparsi lungo tutto il territorio nazionale in maniera strategica al fine di ottimizzare la raccolta di giocate.

2.2. *La rete di distribuzione dei giochi in Italia*

Nel 2017 si contano 559 concessioni/autorizzazioni e la tabella 2 ne riporta la ripartizione sulla base della tipologia di gioco. La rete di gioco si sviluppa poi in oltre 238.000 punti vendita ripartiti sul territorio nazionale.

Con riferimento ai giochi attualmente autorizzati e regolamentati in Italia, a fini descrittivi si possono individuare tre comparti principali del settore dei giochi: 1) i giochi di tipo più tradizionale, a cui appartiene la famiglia delle lotterie (Lotto,

lotterie, giochi a totalizzatore e Bingo); 2) il comparto delle scommesse (sportive e ippiche); 3) i giochi di nuova generazione, tra cui i giochi a distanza (comprese le *slot on line*), gli AWP, le VLT, giochi di carte non organizzati in torneo e giochi di sorte a quota fissa.

La distribuzione territoriale dei punti di vendita mostra una concentrazione più elevata al Nord (45,9 per cento del totale), con la Lombardia che supera il 15 per cento del totale (tab. 3). In media, si possono calcolare 220 abitanti maggiorenni per ciascun punto di gioco, con il Nord perfettamente in media, 210 abitanti al Centro e 227 al Sud. A livello regionale, il Friuli Venezia Giulia mostra l'offerta media più elevata con un punto vendita ogni 92 abitanti, mentre Campania, Puglia, Basilicata e Molise hanno l'offerta più bassa con un punto vendita ogni 297 abitanti. Con riferimento ai diversi comparti di gioco, la rete di vendita del Mezzogiorno e, nel Centro, quella del Lazio rimangono maggiormente specializzate sui giochi tradizionali (oltre il 75 per cento, mentre la quota media in Italia è del 56,9 per cento). Nelle stesse regioni la rete dei giochi di nuova generazione è molto meno importante, con una quota del 9 per cento in Campania e del 15 per cento in Puglia, Basilicata e Molise, contro quella del 40 in media in Italia. L'offerta di questi giochi è particolarmente importante in Friuli Venezia Giulia, dove assorbono il 75 per cento dei punti vendita della regione.

⁸ DL 4 luglio 2006 n. 223.

⁹ I siti web dei principali operatori forniscono una panoramica piuttosto completa sui giochi disponibili per quanto riguarda la storia e le caratteristiche dell'offerta. Per ulteriori approfondimenti si veda, ad esempio: www.lottomatica.it e www.sisal.it.

Tab. 2 – La rete di distribuzione dei giochi in Italia nel 2017

	Numero concessioni/ autorizzazioni	Punti vendita
Giochi a base sportiva e ippica	247	9.162
Concessioni gioco <i>online</i> (GAD)	92	-
Giochi numerici a totalizzatore (Superenalotto...)	1	33.881
Lotto e lotterie	1	96.895
Bingo di sala	206	206
Apparecchi da intrattenimento (comma 6) ⁽¹⁾	12	98.600
Totale con vincite in denaro	559	238.744
Apparecchi da intrattenimento (comma 7) ⁽¹⁾		104.886

Fonte: elaborazioni su dati ADM.

(1) Gli apparecchi da intrattenimento comma 6 sono le macchine per le quali è previsto un premio in denaro, le cosiddette *Amusement With Price* (AWP) o *New Slot* e le *videolottery* (VLT); il comma 7 fa riferimento a quei congegni il cui utilizzo non prevede vincite in denaro, ad esempio, i videogiochi, i simulatori, il biliardo, il calcio balilla, ecc..

Tab. 3 – La distribuzione territoriale dei punti gioco in Italia nel 2017

	Punti di gioco (%)	Numero abitanti per punto gioco ⁽¹⁾		Tradizionali	Scommesse	Nuovi giochi
				Quota % del settore		
Lombardia	15,3	237 (5)		56,7	3,8	39,5
Piemonte, Valle d'Aosta	8,1	205 (9)		47,8	2,8	49,4
Lazio	8,0	267 (4)		75,7	4,9	19,4
Sicilia	8,0	227 (6)		56,9	4,2	38,9
Veneto, Trentino Alto Adige	7,6	283 (3)		65,4	3,8	30,9
Toscana	7,4	186 (10)		48,7	2,8	48,5
Emilia Romagna	7,4	220 (7)		55,8	2,7	41,5
Campania	7,0	297 (1)		81,4	9,7	9,0
Puglia, Basilicata e Molise	6,0	297 (2)		78,4	6,7	14,9
Calabria	5,2	138 (15)		40,0	3,5	56,4
Friuli Venezia Giulia	4,9	92 (16)		23,3	1,5	75,2
Sardegna	4,0	154 (13)		40,4	2,1	57,5
Marche	3,4	165 (12)		50,6	2,8	46,6
Abruzzo	2,8	171 (11)		56,7	3,7	39,6
Liguria	2,7	219 (8)		53,3	2,9	43,8
Umbria	2,2	152 (14)		48,2	2,5	49,2
Italia	100,0	220		56,9	4,0	39,1
Nord	45,9	220		52,7	3,1	44,2
Centro	21,0	210		59,3	3,6	37,1
Mezzogiorno	33,0	227		61,3	5,4	33,3

Fonte: elaborazioni su dati dell'ADM.

(1) Rapporto tra la popolazione maggiorenne e il numero dei punti gioco. Tra parentesi l'ordinamento regionale.

Per quanto riguarda il comparto delle macchine da intrattenimento (*News slot* e le *Videolottery*), che generano il maggiore volume di spesa dei giocatori e sono considerate tra le cause principali della degenerazione del gioco in ludopatia, i

soggetti autorizzati a operare in Italia, vincitori di procedure a evidenza pubblica, sono soltanto 12¹⁰. L'ADM ne consente l'installazione in posti ben determinati: i quattro casinò italiani e sale gioco, "angoli" e negozi di gioco che rispettano particolari requisiti in termini di numero di apparecchi per metri quadrati di spazio. Tutti i software di gioco e gli apparecchi devono essere certificati e conformi agli standard fissati da ADM.

La legge di stabilità per il 2016 ha previsto, a decorrere dal 2017, la riduzione del 30 per cento delle *New Slot* e ha stabilito che entro il 30 aprile 2016 fossero definite, in Conferenza unificata fra Stato, Regioni e Province, le caratteristiche dei punti vendita, nonché i criteri per la loro distribuzione territoriale, al fine di garantire migliori livelli di sicurezza nella tutela della salute e dell'ordine pubblico e di prevenire il rischio di accesso dei minori¹¹. Successivamente, un decreto dell'ADM di luglio 2017 ha portato la riduzione al 35 per cento e nel settembre 2017 la Conferenza unificata ha terminato i propri lavori, arrivando a un'intesa finalizzata alla riorganizzazione dell'offerta del gioco d'azzardo. Tra i principali punti dell'accordo si annoverano: 1) la riduzione e certificazione dei punti vendita del gioco; 2) la loro distribuzione territoriale, tenendo conto degli investimenti esistenti.

A seguito dell'Intesa, che peraltro deve ancora essere recepita mediante un decreto del Ministro dell'Economia e delle finanze sentite le Commissioni parlamentari

¹⁰ Erano 13 prima della fusione nel novembre 2016 dei concessionari COGETECH SpA e SNAI SpA.

¹¹ Senato della Repubblica, Camera dei Deputati, *I giochi in Italia*, Documentazione e ricerche XVII Legislatura, p. 2.

competenti, alcuni enti locali hanno introdotto misure che comportano un ridimensionamento dell'offerta legale di gioco. La tabella 4 descrive l'evoluzione attesa dei punti vendita dei giochi in Italia nei prossimi due anni.

Per quanto riguarda la distribuzione regionale del volume di gioco in Italia, i dati dovrebbero tenere conto del numero di giocatori in ciascuna regione. Purtroppo, i dati regionali sul numero di giocatori, suddivisi a loro volta fra giocatori occasionali, abituali e problematici, non sono disponibili. Secondo alcuni studi¹², in Italia gioca il 56 per cento della popolazione adulta (18-74 anni, pari a 44 milioni di persone), di cui circa l'1,7 per cento è costituito da giocatori problematici. Una descrizione del fenomeno emerge dalla tabella 5 nella quale sono riportati i dati della raccolta rapportati alla popolazione maggiorenne (raccolta pro capite) e al reddito disponibile di ciascuna regione. Il dato pro capite della raccolta fornisce, seppure in maniera approssimativa e imprecisa, un'indicazione dell'intensità della attività di gioco. In Italia, la popolazione adulta impiega nel gioco in media 1.474 euro all'anno. L'Abruzzo è la regione con la raccolta pro capite più alta (1.767 euro), seguito dalla Lombardia e dall'Emilia Romagna (rispettivamente 1.748 e 1.668 euro). Nel Mezzogiorno i valori medi della raccolta sono invece generalmente più bassi della media complessiva (rispettivamente 1.291 e 1.475 euro).

¹² Si veda ad esempio Barbaranelli, C. (2010) "Il gioco problematico: prevalenza, fattori di protezione e di rischio", "Sapienza" Università di Roma, Centro Interuniversitario per la Ricerca sulla Genesi e sullo sviluppo delle Motivazioni Prosociali e Antisociali.

Tab. 4 – Evoluzione del numero dei punti gioco in Italia nel 2017-19

	2017	31 dicembre 2018	31 dicembre 2019
Bar	56.000	42.000	30.000
Tabacchi	13.000	9.750	7.000
Esercizi secondari	8.000	0	0
Sale VLT	2.800	2.800	2.800
Sale bingo	200	200	200
Sale giochi	5.000	5.000	0
Negozi	5.600	5.600	10.000
Corner	8.000	8.000	5.000
Totale	98.600	73.350	55.000

Fonte: Intesa in Conferenza unificata fra Stato, Regioni e Provincie del settembre 2017.

Tab. 5 – La distribuzione territoriale della raccolta dei giochi in Italia nel 2016

	Raccolta		Giochi tradizionali	Scommesse	Nuovi giochi	Spesa effettiva	
	Pro capite	% del reddito disponibile ⁽¹⁾				% del totale	Pro capite
Abruzzo	1.767	9,7 (2)	30,0	5,7	64,3	420	23,8
Lombardia	1.748	6,9 (11)	24,3	4,5	71,1	420	24,0
Emilia Romagna	1.668	6,7 (14)	22,7	4,7	72,6	393	23,5
Lazio	1.606	7,7 (6)	28,5	6,8	64,7	377	23,5
Campania	1.530	10,2 (1)	30,1	16,7	53,3	373	24,4
Toscana	1.511	6,9 (10)	22,4	7,1	70,5	354	23,4
Veneto	1.489	6,6 (15)	20,6	2,9	76,5	350	23,5
Marche	1.477	7,1 (8)	27,8	7,3	64,9	361	24,4
Umbria	1.461	7,2 (7)	26,9	6,0	66,9	355	24,3
Liguria	1.432	6,3 (16)	23,2	4,7	72,0	358	25,0
Trentino Alto Adige	1.402	5,4 (19)	20,3	4,3	75,4	306	21,8
Piemonte	1.378	6,0 (17)	22,8	4,9	72,3	335	24,3
Molise	1.350	8,3 (3)	26,7	5,3	68,2	342	25,3
Friuli Venezia Giulia	1.343	5,9 (18)	21,6	4,0	74,4	333	24,8
Puglia	1.300	8,3 (4)	33,3	10,6	56,1	322	24,8
Valle d'Aosta	1.254	5,3 (20)	27,1	3,0	69,9	330	26,3
Sardegna	1.172	6,9 (12)	31,6	1,7	66,6	329	28,1
Calabria	1.109	7,7 (5)	32,8	7,9	59,4	187	16,9
Basilicata	1.055	6,9 (9)	32,9	6,7	60,4	271	25,7
Sicilia	1.019	6,8 (13)	43,1	9,4	47,5	272	26,7
Italia	1.475	7,2	26,8	6,8	66,4	355	24,0
Nord	1.579	6,5	22,9	4,3	72,8	377	23,9
Centro	1.549	7,3	26,5	6,9	66,7	366	23,6
Mezzogiorno	1.291	8,3	33,5	10,9	55,6	317	24,6

Fonte: elaborazioni su dati Istat e dell'ADM.

(1) Rapporto tra la popolazione maggiorenne e il numero dei punti gioco. Tra parentesi l'ordinamento regionale.

La raccolta in percentuale del reddito disponibile, nella seconda colonna della tabella, fornisce invece una approssimazione della propensione alla spesa per il gioco d'azzardo. In questo caso, i dati mostrano una maggiore propensione nelle regioni del Mezzogiorno, con una percentuale dell'8,3 per cento, a fronte di una media nazionale del 7,2 e di quella del Nord pari al 6,5 per cento. In questo caso, spicca la propensione relativamente più elevata in Campania e in Abruzzo (rispettivamente 10,2 e 9,7 per cento).

Analizzando le diverse tipologie di gioco, appare evidente in tutte le regioni una elevata concentrazione della domanda sui giochi di nuova generazione, seppure con differenze non trascurabili a livello regionale: il 72,8 per cento in media nelle regioni del Nord, contro il 66,7 e il 55,6 per cento, rispettivamente, in quelle del Centro e del Mezzogiorno. Con riferimento alla spesa effettiva pro capite dei giocatori – che riflette anche le diverse preferenze tra le tipologie di gioco nelle singole regioni– con una media nazionale di 355 euro (il 24 per cento della raccolta pro capite) i dati mostrano una graduatoria regionale, con alcune eccezioni, analoga a quella della raccolta, lasciando il Mezzogiorno ben al di sotto del resto del paese. Diversa la situazione se si fa riferimento alla percentuale della spesa effettiva sulla raccolta: in questo caso il Mezzogiorno registra in media una percentuale maggiore, anche se si passa dal 28,1 per cento della Sardegna al 16,9 per cento (il valore regionale più basso) della Calabria.

3. Il quadro attuale della tassazione del settore dei giochi

Il quadro normativo del prelievo erariale del settore dei giochi risulta complesso, in quanto i vari tipi di gioco sono tassati con modalità e aliquote diverse e le disposizioni di legge in materia rinviano sempre più spesso a decreti del Direttore generale di ADM. L'ultima revisione strutturale risale al Decreto Bersani del 2006 che aveva l'intento di razionalizzare e ridurre il prelievo per cercare di rendere più competitivi e appetibili i giochi offerti dai concessionari italiani, contrastando sia i *competitor* clandestini (gioco nero) sia quelli internazionali (gioco grigio).

In linea di massima, le entrate generate dal comparto dei giochi si distinguono a seconda che il gettito rientri tra le entrate extra-tributarie¹³ o tributarie. Nel primo caso il prelievo fiscale coincide con il margine erariale residuo, una sorta di utile di gestione, e si ottiene sottraendo dall'importo complessivo delle giocate (raccolta), le vincite pagate ai giocatori e l'aggio spettante al gestore del punto di gioco. La riscossione di tali entrate rientra nelle competenze di ADM, la quale esercita in modo diretto l'attività di raccolta presso i concessionari autorizzati. Questo prelievo si applica solo al Lotto, alle Lotterie istantanee e a estrazione differita e, fino al 2016, al Bingo.

Il gettito generato da tutte le altre tipologie di gioco, viene classificato, invece, fra le entrate tributarie. I soggetti passivi di imposta sono i concessionari e

¹³ Tali entrate confluiscono ugualmente tra le imposte indirette del Bilancio dello Stato e del conto economico delle Amministrazioni pubbliche.

le basi imponibili e le aliquote variano a seconda della diversa tipologia di gioco. In particolare, la base imponibile può essere la raccolta lorda o il margine lordo del concessionario (differenza tra la raccolta e le vincite) e attualmente esistono quattro tipi di imposta:

1. Il Prelievo erariale unico (PREU), istituito nel 2003¹⁴ per i giochi praticati su macchine da intrattenimento comma 6¹⁵ (AWP e VLT). La base imponibile dell'imposta è rappresentata dalle somme giocate (raccolta), mentre l'aliquota, diversa fra AWP e VLT, viene in genere fissata dalle leggi di bilancio, anche se ADM, con propri decreti può emanare tutte le disposizioni in materia al fine di assicurare maggiori entrate, potendo tra l'altro variare la misura del PREU;
2. L'imposta unica, che si applica invece ai giochi numerici a totalizzatore, ai giochi a base sportiva e a base ippica, ai giochi di abilità a distanza, ai giochi di carte, ai giochi di sorte a quota fissa, ai *poker cash* e ai giochi da casinò. La base imponibile può corrispondere sia alla raccolta sia al margine lordo (GGR), calcolato quest'ultimo come differenza fra la raccolta e i premi restituiti ai giocatori. Le aliquote sono variabili fra i vari tipi di gioco e anche in questo caso possono essere modificate da interventi legislativi o da ADM;

3. Imposta sugli intrattenimenti (ISI), che si applica ai giochi nei quali non è prevista vincita in denaro come gli apparecchi da intrattenimento comma 7¹⁶. In genere, in questo caso la base imponibile viene calcolata in modo forfettario, a seconda della tipologia di gioco;
4. Aliquota IVA, che si applica esclusivamente ai giochi per i quali non è prevista vincita in denaro.

Dal 2012, infine, per alcune tipologie di gioco è stata introdotta una tassazione ulteriore sulle vincite superiori a 500 euro, la cosiddetta tassa sulla fortuna. Da ottobre 2017 tale prelievo è stato esteso anche ad altre tipologie di gioco: ad oggi risultano tassate, anche se con aliquote diverse, le vincite oltre i 500 euro per i giochi numerici a totalizzatore, i giochi numerici a quota fissa, le lotterie e i premi corrisposti dalle VLT¹⁷. Una sintesi delle diverse forme di tassazione è riportata nella tabella 6.

¹⁴ DL 269 del 2003, art. 39 c. 13.

¹⁵ Gli apparecchi da intrattenimento comma 6 sono quelle macchine per le quali è previsto un premio in denaro, le cosiddette AWP e VLT.

¹⁶ Gli apparecchi da intrattenimento comma 7 sono quei congegni il cui utilizzo non prevede vincite in denaro, ad esempio i videogiochi, i simulatori, il biliardo, il calcio balilla, ecc..

¹⁷ DL 50/2017.

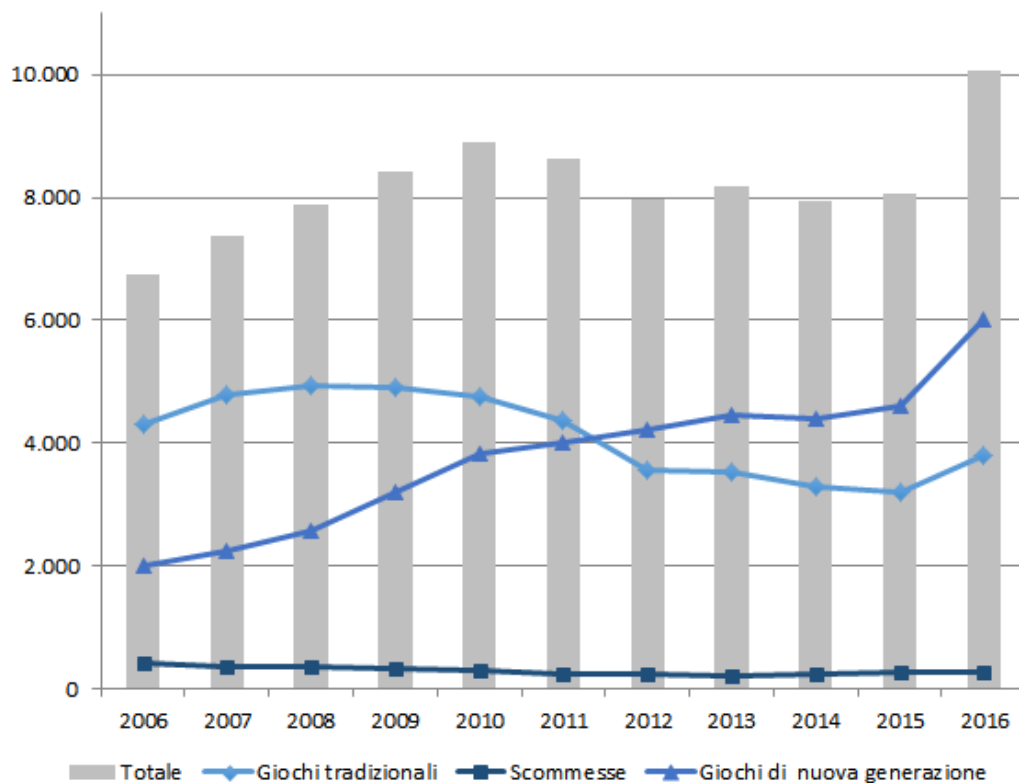
Tab. 6 – La tassazione dei giochi in Italia nel 2018

Giochi		Base imponibile	Aliquota	Ulteriore tassazione %
Lotto				
Lotto tradizionale		Entrate extratributarie	Differenziale per il banco	8% >500
10 e Lotto		Entrate extratributarie	Differenziale per il banco	
Giochi numerici a tot. naz.				
Superenalotto	Imposta Unica	Raccolta	28,27%	12% >500
Superstar	Imposta Unica	Raccolta	38,27%	12% >500
Win for Life	Imposta Unica	Raccolta	23,27%	12% >500
Lotterie				
Lotterie differite		Entrate extratributarie	Valore residuale	
Lotterie istantanee		Entrate extratributarie	Valore residuale	12% >500
Giochi a base sportiva				
Concorsi a pronostici	Imposta Unica	Raccolta al netto di diritti fissi e ricevitori	33,84%	
Scommesse sportive e non sportive a quota fissa	Imposta Unica	Margine lordo	18% raccolta rete fisica 22% raccolta a distanza	
Scommesse a totalizzatore	Imposta Unica	Raccolta	20%	
Giochi a base ippica				
Scommesse ippiche a quota fissa	Imposta Unica	Margine lordo	43% raccolta rete fisica 47% raccolta a distanza	
V7	Imposta Unica	Posta di gioco	15%	
Bingo				
Bingo	Imposta Unica	Margine lordo	20%	
Apparecchi				
Apparecchi comma 6a (AWP) ⁽²⁾ Art 110 TUPLS	PREU	Totale della raccolta	19%	
Apparecchi comma 6b (VLT) Art 110 TUPLS	PREU	Totale della raccolta	6%	12% >500
Apparecchi comma 7 (apparecchi per il gioco lecito senza vincita in denaro) Art 110 TUPLS	ISI e IVA	Imponibile medio annuo forfetario per categoria (biliardo, calcio balilla, ecc.)	8%	
Giochi di abilità a distanza (skill games)				
Giochi di abilità a distanza	Imposta Unica	Margine lordo	20%	
Giochi di carte e giochi di sorte a quota fissa				
Poker cash	Imposta Unica			
Giochi da casinò	Imposta Unica	Margine lordo	20%	

La figura 3 sintetizza l'andamento del gettito erariale (al netto delle vincite) complessivo e separato per i tre comparti di gioco negli ultimi 10 anni. Questo è aumentato in modo significativo tra il 2006 e il 2010,

passando da 6,7 a 8,8 miliardi di euro, grazie agli elevati tassi di crescita (superiori in media al 17 per cento annuo) relativi al comparto dei giochi di nuova generazione.

Fig. 3 – Il gettito per l'erario per comparto di giochi
(milioni di euro)



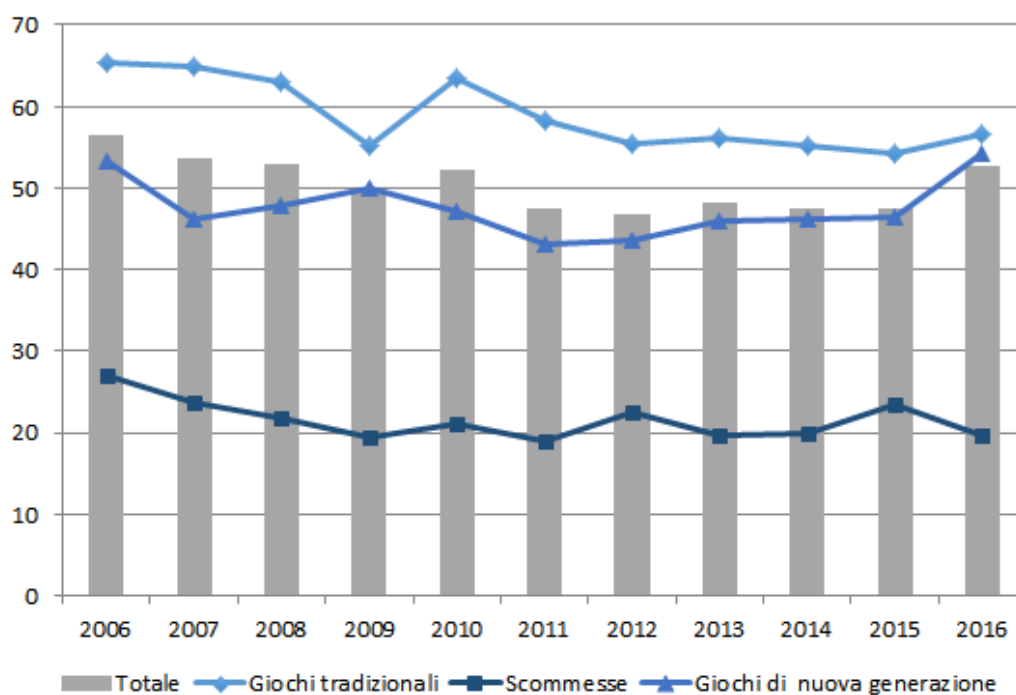
Fonte: elaborazioni su dati dell'ADM. Il gettito è al netto delle vincite.

Dal 2011, il gettito si è stabilizzato sugli 8 miliardi, nonostante la netta contrazione del gettito dei giochi tradizionali. Il picco del 2016 (10,1 miliardi) è dovuto congiuntamente alla ripresa della raccolta e alla revisione delle aliquote di tassazione verso l'alto. In tutto il periodo considerato, il gettito relativo al comparto delle scommesse è invece rimasto marginale. Dal 2013, la tassa sulla fortuna garantisce un gettito crescente, dai 300 milioni del 2013 a circa 400 milioni di euro nel 2016. Il prelievo dovrebbe crescere nei prossimi anni anche per l'incremento delle aliquote d'imposta a partire dal 2017¹⁸.

Per sintetizzare e confrontare il prelievo sulle diverse tipologie di gioco, nella figura 4 sono messe a confronto le aliquote implicite calcolate sulla spesa effettiva dei giocatori come *proxy* del margine lordo che, in questo caso, può essere interpretato come il vero volume di affari di tutta la filiera del gioco. Nel periodo tra il 2006 e il 2016, le aliquote più alte si registrano sui giochi tradizionali, prevalentemente in ragione del loro basso *payout*.

¹⁸ Al gettito tributario si sommano gli importi extra tributari relativi ai canoni di concessione.

Fig. 4 – Aliquote di imposta implicite (sulla spesa dei giocatori) per comparto di giochi



Fonte: elaborazioni su dati dell'ADM.

A partire dal 2012 il prelievo medio segue un andamento decrescente opposto a quello delle aliquote dei giochi di nuova generazione. Queste ultime, nel 2016, si attestano al 55 per cento e, secondo il CASMEF, nel 2017 dovrebbero raggiungere il 62 per cento per le AWP e il 48,3 per cento per le VLT, convergendo al livello della aliquota implicita dei giochi tradizionali (56,7 per cento). Più stabile, ma a un livello inferiore, intorno al 20 per cento, risulta il prelievo medio per il comparto delle scommesse.

Nel paragrafo successivo si fornisce una descrizione dell'andamento del mercato e della tassazione in Italia per i principali comparti del settore dei giochi.

4. Il mercato e il sistema di tassazione dei diversi comparti di gioco in Italia

La tabella 7 riporta in sintesi i dati del 2016 e nei successivi paragrafi saranno analizzati il mercato e la tassazione riferiti a ciascuno dei tre gruppi di giochi. Per un cenno alla tassazione negli altri principali paesi europei, si rinvia al Riquadro 2.

Sulla base dei più recenti dati di consuntivo, nel 2016 il volume complessivo delle giocate ha raggiunto i 96 miliardi (di cui il 69 per cento derivante dai giochi di nuova generazione) e il *payout* è stato pari in media all'80 per cento (83 per cento nel caso dei giochi di nuova generazione e 96 per la maggior parte dei giochi a distanza). Prima dell'introduzione dei giochi di nuova generazione il *payout* medio era più basso, attestandosi al 70 per cento circa.

Tab. 7 – Il mercato dei giochi in Italia nel 2016: raccolta, spesa dei giocatori, *payout* e gettito erariale al netto delle vincite
(valori in milioni di euro)

	Raccolta				Tasso di incremento			Spesa giocatori	<i>Payout</i>	Gettito	
	2016	Quota %	2017 ⁽¹⁾	Quota %	2015/2014	2016/2015	2017/2016	2016	2016	2016	Quota %
Giochi tradizionali	20.256	21,1	19.620	19,3	-0,5	7,8	-3,1	6.698	67	3.805	37,0
Lotterie	8.981	9,4	9.110	8,9	-4,0	-0,9	1,4	2.432	73	1.336	13,0
Lotto	8.093	8,4	7.481	7,3	6,8	14,4	-7,6	3.068	62	1.809	17,6
Giochi numerici a totalizzatore	1.580	1,6	1.527	1,5	-11,2	49,8	-3,4	731	54	468	4,6
Bingo ⁽¹⁾	1.602	1,7	1.503	1,5	-1,6	0,3	-6,2	467	71	192	1,9
Scommesse	9.279	9,7	12.046	11,8	21,3	25,5	29,8	1.302	86	255	2,5
Gioco a base sportiva	7.505	7,8	9.976	9,8	31,6	34,2	32,9	939	87	189	1,8
Gioco a base ippica	608	0,6	553	0,5	-6,7	-4,4	-9,0	171	72	28	0,3
Scommesse virtuali	1.166	1,2	1.517	1,5	-11,2	49,8	30,1	192	54	38	0,4
Giochi di nuova generazione	66.197	69,0	69.949	68,7	4,5	6,9	5,7	10.833	84	6.219	60,5
AWP	26.324	27,4	25.416	25,0	2,2	1,4	-3,4	7.483	72	4.608	44,8
VLT	23.103	24,1	23.532	23,1	4,0	4,1	1,9	2.767	88	1.271	12,4
Giochi di carte, di abilità a distanza e di sorte a quota fissa	16.262	16,8	19.871	19,5	7,9	21,8	22,2	580	96	116	1,1
Betting Exchange	784	0,8	1.130	1,1	163,9	44,9	44,1	3	100	224	2,2
Apparecchi premi non in denaro	236	0,2	233	0,2	-0,4	2,6	-1,2	236	--	n.d	n.d
Raccolta totale	95.968	100,0	101.848	100,0	4,5	8,7	6,1	19.069	80	10.279	100,0

Fonte: elaborazioni su dati dell'ADM.

(1) Stima SNAITECH su dati ADM, stampa e studi di settore.

La crescita della raccolta è stata significativa nel 2016 (incremento dell'8,7 per cento) e per il 2017 si stima un ulteriore incremento del 6,1 per cento.

Gli incrementi della raccolta non hanno determinato un aumento proporzionale né della spesa dei giocatori né del gettito dell'erario (fig. 5). In particolare, l'andamento del gettito dipende dai volumi di raccolta, dal livello delle aliquote nominali, dalla prevalenza o meno delle basi imponibili sul margine lordo e quindi dall'andamento dei *payout*: attualmente solo il 55 per cento della raccolta complessiva definisce anche la base imponibile, mentre la parte restante è definita dai margini lordi e quindi dalla varietà dei *payout* prevalenti nei diversi comparti di gioco.

4.1. I giochi tradizionali

Nel 2016, il comparto delle lotterie, che include i giochi numerici a quota fissa e a totalizzatore, le Lotterie e il Bingo, ha assorbito poco più del 21 per cento della raccolta complessiva e il 34,5 per cento della spesa dei giocatori e ha garantito il 36,6 per cento del gettito. Il livello di *payout* medio è più basso rispetto agli altri comparti e si attesta al 67 per cento. Negli ultimi dieci anni, la quota di mercato e il gettito erariale si sono ridotti sensibilmente (nel 2006 erano rispettivamente del 41,2 e del 63 per cento).

Come si è già osservato, l'ampliamento della offerta di nuovi giochi ha generato un significativo incremento della domanda complessiva che però non sembra sia stata indirizzata ai giochi tradizionali.

Riquadro 2 – Cenni alla tassazione applicata nei principali paesi europei

Nei principali paesi europei i sistemi di tassazione sono strutturati, come in Italia, su una base imponibile, che può essere rappresentata dal margine lordo o dalla raccolta. Tuttavia, sostanziali differenze con il nostro Paese si riscontrano sui valori delle aliquote fiscali, che in Italia sono mediamente più alte.

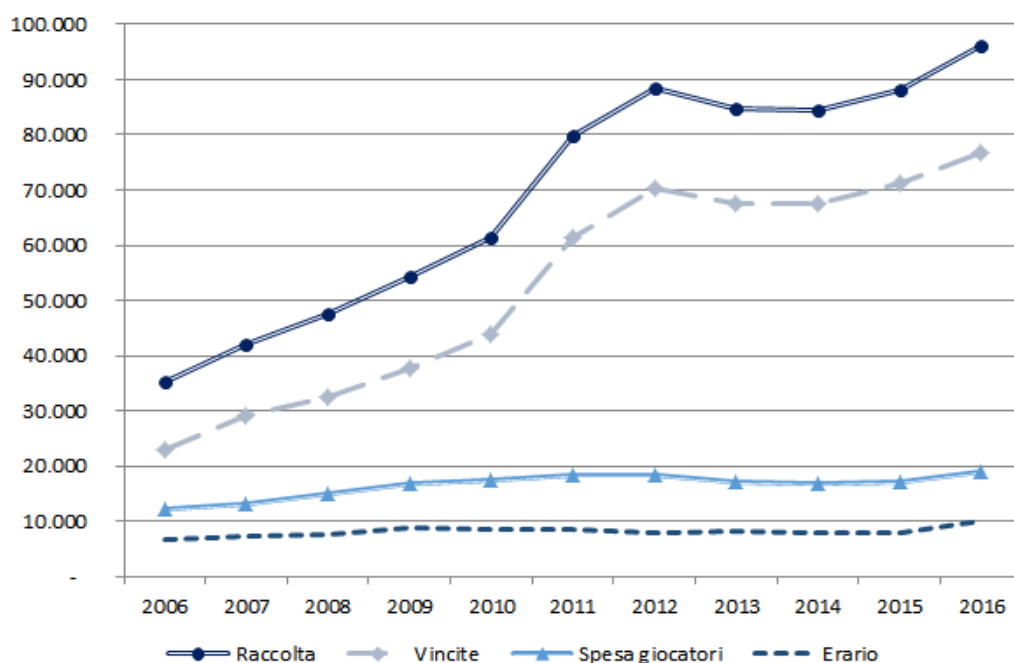
In Germania, le lotterie e le scommesse sportive e ippiche pagano imposte sulla raccolta con aliquote rispettivamente del 16,66 e del 5 per cento. Gli operatori di apparecchi fuori dai casinò, oltre alle imposte societarie, sono tenuti al pagamento di una imposta municipale compresa tra il 12 e il 20 per cento del margine lordo generato dagli apparecchi. I Casinò sono esenti dalle imposte societarie, ma pagano imposte sul margine lordo, con un'aliquota compresa tra il 20 e l'80 per cento a seconda del Land. Alcuni Stati impongono un'addizionale, oppure una tassazione progressiva, in relazione alla disponibilità economica dell'operatore. Dal 1° gennaio 2015, tutti gli operatori di Casinò online che offrono i propri prodotti a clienti con sede in Germania sono soggetti a IVA con un'aliquota del 19 per cento, applicata sul margine lordo.

In Francia il sistema impositivo prevede diversi regimi sui giochi. Per i circoli e le sale da gioco (giochi di carte da tavolo e altro) la base imponibile è rappresentata dal margine lordo annuale e le aliquote sono progressive e variano dal 10 al 70 per cento. La tassazione del poker online avviene sulla raccolta, con un'aliquota del 2 per cento, data dal cumulo tra prelievo in favore dello Stato (1,8 per cento) e prelievo con finalità sociali (0,2 per cento). Il 5 per cento dei prelievi con finalità sociali viene trasferito all'INPES (Istituto nazionale di prevenzione e educazione sanitaria). Con riferimento alle scommesse ippiche e sportive su rete fisica e online si applica il 5,3 e il 5,7 per cento sulla raccolta a favore dello Stato, di cui il 15 per cento è trasferito alle EPIC (Istituzioni pubbliche di carattere industriale e commerciale) in cui hanno sede gli ippodromi, e una imposta supplementare dell'1,8 per cento sulla raccolta destinato a finalità sociali (un massimo del 5 per cento di questo gettito viene trasferito all'INPES). Per le scommesse ippiche online è anche prevista una imposta parafiscale del 6,3 per cento sulla raccolta, destinata a finanziare le società di corse ippiche, mentre per quelle sportive l'aliquota dell'1,8 per cento è destinata al CNDS (Centro nazionale per lo sviluppo dello sport). I giochi a estrazione e i prodotti diversi dalle scommesse soggetti a diritto esclusivo di FDJ, sono tassati sulla raccolta con una aliquota complessiva del 2,1 per cento e sul 25,5 per cento della raccolta con una aliquota complessiva del 7,2 per cento. La tassazione dei casinò, nei quali, in via esclusiva, possono essere installati e gestiti gli apparecchi da intrattenimento, poggia essenzialmente sull'applicazione di aliquote progressive sul margine lordo dei giochi da tavolo e degli apparecchi. I beneficiari di questo sistema fiscale sono lo Stato e, per una frazione, i Comuni nel cui territorio è impiantato il casinò. Inoltre, parte della tassazione viene destinata ai contributi con finalità sociali (CSG e CRDS). In particolare, sono previsti 10 scaglioni progressivi, con aliquote (tra il 6 e l'83,5 per cento) che vengono applicate all'intero margine lordo dei giochi da tavolo e all'85 per cento del margine lordo degli apparecchi. Per quanto riguarda il prelievo con finalità sociali si applicano aliquote del 3 e del 9,5 per cento al margine lordo. Inoltre, un'aliquota del 12 per cento si applica alle vincite superiori a 1.500 euro che i giocatori realizzano con gli apparecchi.

In Spagna, per la rete fisica è previsto il versamento di un importo annuale fisso per ciascuna macchina: importo che varia da Regione a Regione e che dipende dalla tipologia di macchina (la media è di 3.500 euro all'anno). Per i giochi da tavolo è prevista l'applicazione di aliquote diversificate sul margine lordo (ad esempio, in Andalusia: dal 15 al 58 per cento). Gli operatori di scommesse sportive pagano un'imposta variabile sul margine lordo (ad esempio nella Regione di Madrid del 10 per cento). In aggiunta, gli operatori sono tenuti al pagamento di un'imposta amministrativa una tantum, in relazione al rilascio dell'autorizzazione, all'installazione di apparecchi, all'omologazione degli stessi e ai rinnovi. I giochi d'azzardo sono esenti dell'IVA, ma gli operatori sono tenuti a versarla su tutti gli altri servizi acquistati da terzi e/o offerti ai clienti. Per i giochi online l'imposizione dipende dalla tipologia di gioco: le aliquote sono comprese tra il 15 e il 25 per cento e si applicano per alcuni giochi sulla raccolta e per altri sul margine lordo.

Nel Regno Unito, la tassazione delle scommesse a quota fissa è stata riformata nel 2001 con l'abolizione della *General Betting Duty*, che prevedeva l'applicazione di un'aliquota del 6,75 per cento sulla raccolta, e l'introduzione della *Gross Profit Tax*, che, al contrario, applicava al margine lordo un'aliquota del 15 per cento. Questo ha incentivato il rientro dei *bookmakers* che si erano trasferiti in giurisdizioni *offshore*, per beneficiare della tassazione più favorevole e ha ridotto l'incentivo al gioco illegale. Esistono sette tipologie di tassazione. L'imposta sui Bingo (*Bingo duty*) con una aliquota del 10 per cento sui profitti delle sale bingo; l'imposta sui giochi da casinò (*Gaming duty*) sul margine lordo con aliquote progressive tra il 15 e il 50 per cento; l'imposta sulle scommesse su rete fisica tra il 3 (eventi finanziari) e il 15 per cento del margine lordo; l'imposta del 12 per cento sulla raccolta applicata alle lotterie nazionali su rete fisica; l'imposta dal 5 al 25 per cento sul margine lordo applicata agli apparecchi da intrattenimento; l'imposta del 15 per cento sul margine lordo applicata sia ai giochi a totalizzatori diversi dalle scommesse ipiche sia ai giochi *online*.

Fig. 5 – Andamento della raccolta, delle vincite, della spesa dei giocatori e del gettito (milioni di euro)



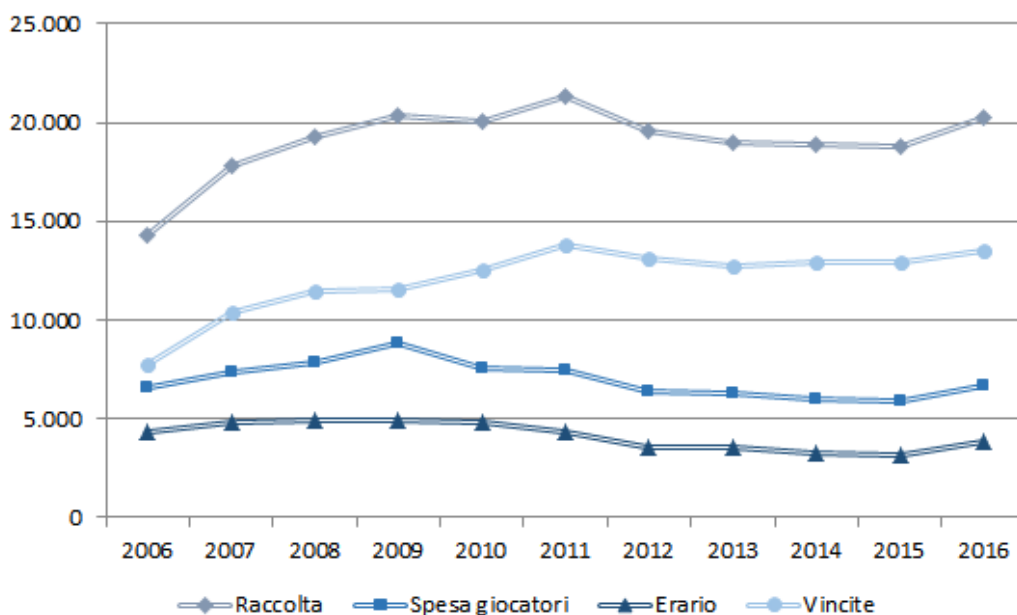
Fonte: elaborazioni su dati dell'ADM.

La raccolta ha registrato tassi di crescita positivi fino al 2011 per poi cominciare a ridursi negli anni successivi (fig. 6). Nello stesso periodo l'incremento delle quote di *payout* ha prodotto una maggiore flessione della spesa dei giocatori e quindi una più forte contrazione del gettito erariale (per

oltre il 90 per cento rapportato a questa base)¹⁹.

¹⁹ Con riferimento a quest'ultimo, come descritto nel paragrafo precedente, per il Lotto e le Lotterie la base imponibile è data dalla raccolta al netto delle vincite e degli aggi pagati ai concessionari; per i giochi a totalizzatore la base imponibile corrisponde al valore della raccolta e per il Bingo l'imposta si applica al margine lordo (definito dalla differenza tra la raccolta e le vincite).

Fig. 6 – Giochi tradizionali: raccolta, spesa dei giocatori, vincite e gettito erariale (milioni di euro)



Fonte: elaborazioni su dati dell'ADM.

Di conseguenza il gettito mostra un andamento decrescente dal 2010 con una tendenza a stabilizzarsi negli ultimi quattro anni garantendo in media circa 3,5 miliardi di euro. Il picco raggiunto nel 2016, con oltre 3,8 miliardi di euro, è dovuto principalmente all'aumento di quasi un miliardo fatto registrare alla raccolta del Lotto a causa del ritardo nell'estrazione di molti numeri nel gioco.

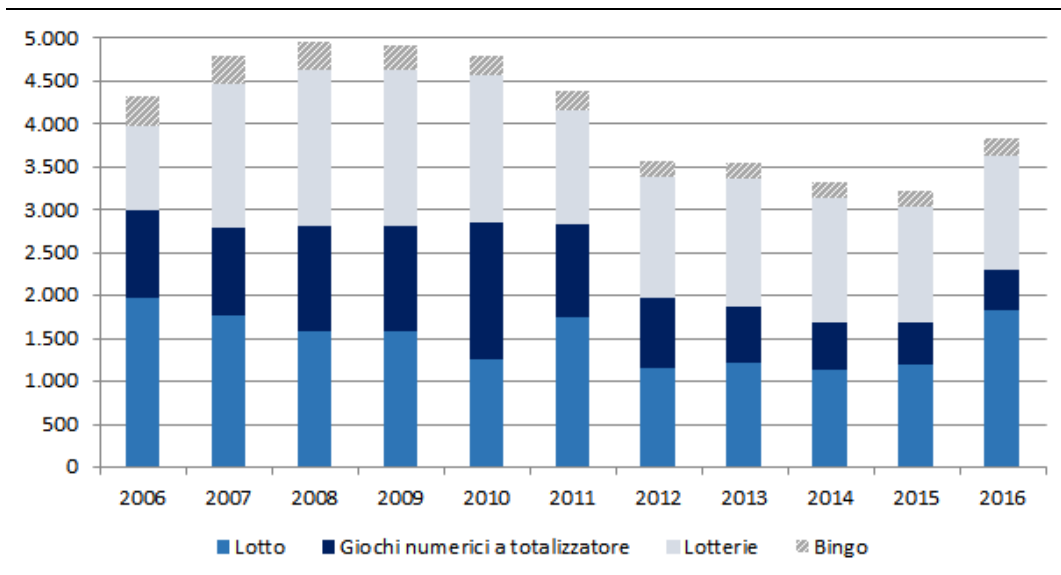
Considerando i singoli giochi, le Lotterie mostrano il volume più alto di gettito, pari a una media del 40,7 per cento del comparto negli ultimi quattro anni (17 per cento del gettito del settore); il Lotto, nonostante il picco nella raccolta del 2016, ne rappresenta in media il 38,4 per cento (12,8 per cento del settore) e i giochi numerici a totalizzatore il 15,5 per cento (4,5 per cento del settore) (fig. 7).

Il Lotto ha visto diminuire progressivamente la sua importanza

all'interno del comparto dei giochi tradizionali, passando dal 46,8 per cento della raccolta totale nel 2006 al 25 per cento nel 2010 per poi recuperare solo in parte sottraendo la raccolta agli altri giochi del comparto. Questi andamenti rispondono principalmente alla differenza fra i *payout* dei singoli giochi. Si può notare che negli ultimi anni il *payout* ex post delle lotterie istantanee è rimasto pressoché costante intorno al 70 per cento, in virtù del fatto che il numero di tagliandi vincenti rispetto a quelli in circolazione è noto e rimane costante su ogni specifica lotteria istantanea. L'innalzamento del *payout* per i giochi a totalizzatore, che si registra dal 2016, è dovuto al cambio di regolamento del SuperEnalotto che ha innalzato dal 34,65 al 60 per cento la percentuale della raccolta destinata al montepremi. Più variabile, ma pur sempre in media superiore al 65 per cento, risulta il *payout* del Lotto in quanto, nonostante siano noti

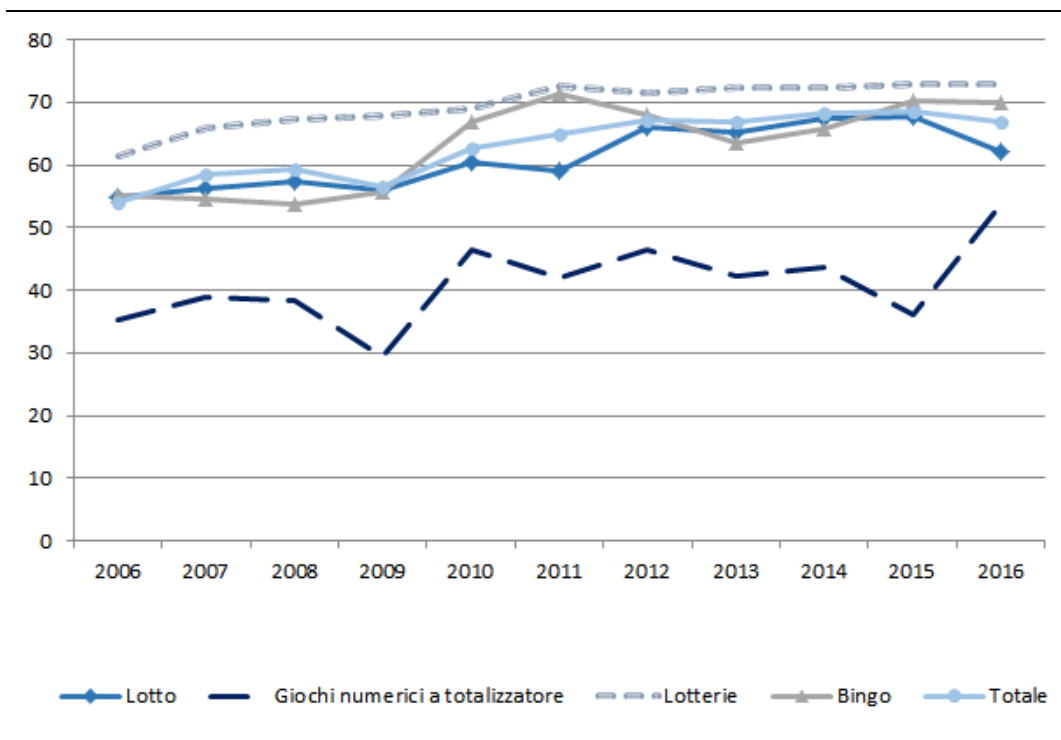
ex ante i premi distribuiti a ogni singola sorte, il *payout* effettivo varia in funzione del numero delle giocate vincenti (fig. 8).

Fig. 7 – Giochi tradizionali: il gettito erariale per categorie di gioco (composizione del gettito)



Fonte: elaborazioni su dati dell'ADM.

Fig. 8 – Giochi tradizionali: il *payout* per categoria di gioco



Fonte: elaborazioni su dati dell'ADM.

Nonostante la menzionata riforma del regolamento del SuperEnalotto (innalzamento del *payout* di gioco dal 34,65 al 60 per cento e conseguente diminuzione dell'imposta unica dal 53,62 al 28,27 per cento) le entrate erariali si sono ridotte solamente del 3,9 per cento (19 milioni, a 468 milioni nel 2016). Nel 2017, secondo stime effettuate dal CASMEF, i giochi a totalizzatore dovrebbero garantire entrate pari al 28,6 per cento della raccolta contro il 17,3 per cento del Lotto e il 13,3 per cento delle lotterie.

In dieci anni l'incidenza media del prelievo sulla spesa dei giocatori (base imponibile prevalente) si è ridotta di 11,8 punti percentuali (dal 65,3 per cento nel 2006 al 53,5 nel 2016) (fig. 9).

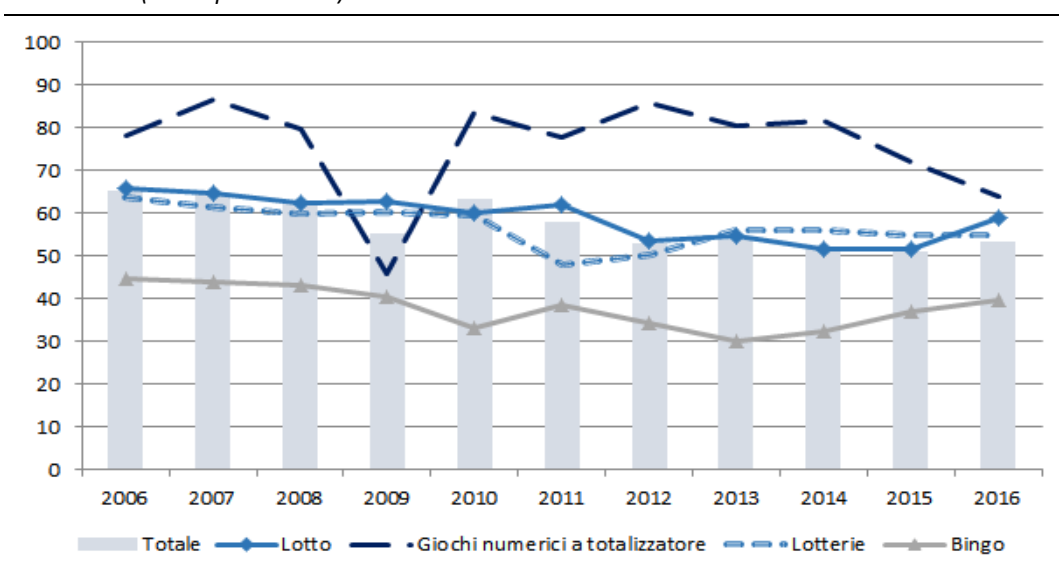
In sintesi, tutti questi indicatori definiscono un certo grado di maturità per questo tipo di giochi dai quali non ci si aspetta nei prossimi anni una significativa ripresa.

4.2. Le scommesse ippiche e sportive

Nel 2016 l'intero comparto delle scommesse ha contribuito per il 9,7 per cento al totale della raccolta (6,7 per cento della spesa dei giocatori) e per il 2,4 per cento alle entrate erariali complessive. Come per i giochi tradizionali, negli ultimi dieci anni si registra una progressiva riduzione del loro peso relativo nel settore e per l'erario e il livello di *payout* è sensibilmente aumentato, passando dal 71,3 per cento del 2006 all'86 per cento nel 2016.

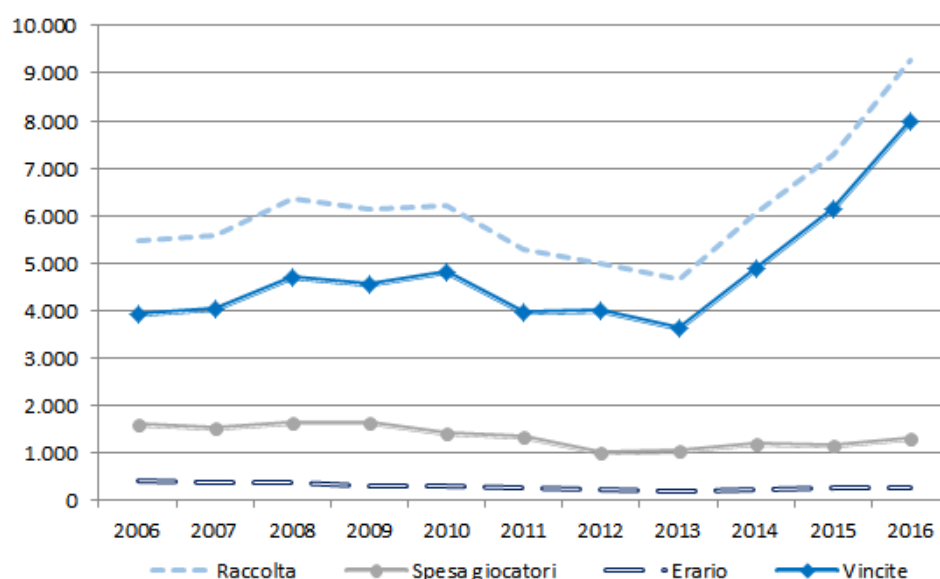
Con l'ampliamento dell'offerta delle scommesse autorizzate, la raccolta complessiva, seppure non particolarmente elevata (fino al 2013 si è attestata tra i 5 e i 6 miliardi), mostra forti aumenti dal 2014, con un tasso di incremento medio annuo del 26 per cento (fig. 10). Un ammontare contenuto della raccolta, quote elevate di *payout* e aliquote della imposta unica non particolarmente alte, determinano un livello del gettito stabile nel tempo, ma di ammontare residuale rispetto agli altri comparti.

Fig. 9 – Giochi tradizionali: aliquota di imposta implicita per categoria di gioco (valori percentuali)



Fonte: elaborazioni su dati dell'ADM.

Fig. 10 – Scommesse: raccolta, vincite, spesa dei giocatori e gettito
(milioni di euro)



Fonte: elaborazioni su dati dell'ADM.

Oggi il comparto è costituito prevalentemente dalle scommesse sportive (93,4 per cento nel 2016) e solo in piccolissima parte dalle scommesse ippiche, che hanno perso rilevanza soprattutto a causa della riduzione dell'offerta. Nel 2006 il mercato delle scommesse era invece omogeneamente ripartito tra le due componenti.

Negli ultimi 10 anni, il settore delle scommesse ippiche inesorabilmente continua il suo declino e ha subito un pesante ridimensionamento: la raccolta è passata da oltre l'8 per cento del totale nel 2006, all'appena 0,6 per cento nel 2016, con una contrazione di circa 2,3 miliardi, nonostante questo tipo di scommesse sia quella che può vantare la tradizione più lunga²⁰.

²⁰ Tra queste la più importante è sicuramente la Tris, nata sul finire degli anni cinquanta.

Le scommesse sportive costituiscono un'unica grande categoria. Queste sono nate successivamente alle scommesse ippiche e all'inizio potevano avere come oggetto solamente eventi sportivi organizzati dal Coni. Fino al 1998 inoltre, le uniche scommesse sportive possibili erano quelle a totalizzatore come il Totocalcio, il Totogol e il Totosei. Successivamente, oltre alle scommesse a quota fissa, non solo è stata prevista la possibilità di scommettere su eventi sportivi non organizzati dal Coni ma è anche stata introdotta, seguendo l'esempio di alcuni paesi europei, la possibilità di scommettere su eventi non sportivi²¹. Questo settore, dopo un periodo

²¹ Un'attenzione particolare merita il discorso riguardo alle modalità di raccolta delle scommesse appena citate. Per quanto riguarda le scommesse ippiche, sia al totalizzatore sia a quota fissa, possono effettuare la raccolta i concessionari autorizzati da ADM attraverso le agenzie aderenti alle rispettive reti distributive. La raccolta è però anche permessa all'interno degli ippodromi presso gli appositi sportelli e i picchetti degli allibratori. Le altre scommesse sportive possono invece essere

di relativa stabilità nell'andamento della raccolta fra il 2008 e il 2013, ha sperimentato una rapida evoluzione vedendo crescere la raccolta di quasi 5 miliardi²² dal 2013 al 2016 (fig. 11).

Il sensibile incremento nei volumi di gioco di scommesse sportive può essere quindi attribuito a diversi fattori. In primo luogo, il *payout* del settore scommesse sportive dal 2014 è in costante crescita, con valori che nel triennio 2014-16 hanno sempre superato l'80 per cento e per il 2017 si prevede che raggiungerà l'84 per cento circa (fig. 12).

In secondo luogo, la tecnologia ha permesso di incrementare notevolmente il numero di scommesse grazie anche all'opportunità di poter effettuare scommesse *online* e *live*, anche dai propri dispositivi e su eventi già iniziati. Nel 2016 il volume di gioco delle scommesse sportive *offline* si è assestato su valori prossimi ai 4,5 miliardi ai quali si aggiungono oltre 4 miliardi provenienti dalla raccolta *online*.

In terzo luogo, in questo mercato sono intervenuti numerosissimi operatori nazionali ed esteri, a causa della sanatoria implementata a partire dal 2015. La presenza di numerosi operatori stranieri ha fatto proliferare sul nostro territorio un numero elevato di punti di vendita, di cui alcuni facenti capo a operatori con concessione ottenuta in Italia e altri facenti capo a operatori esteri con licenza ottenuta presso altri paesi della UE, definiti anche come CTD, che agiscono sul nostro territorio per conto di un concessionario

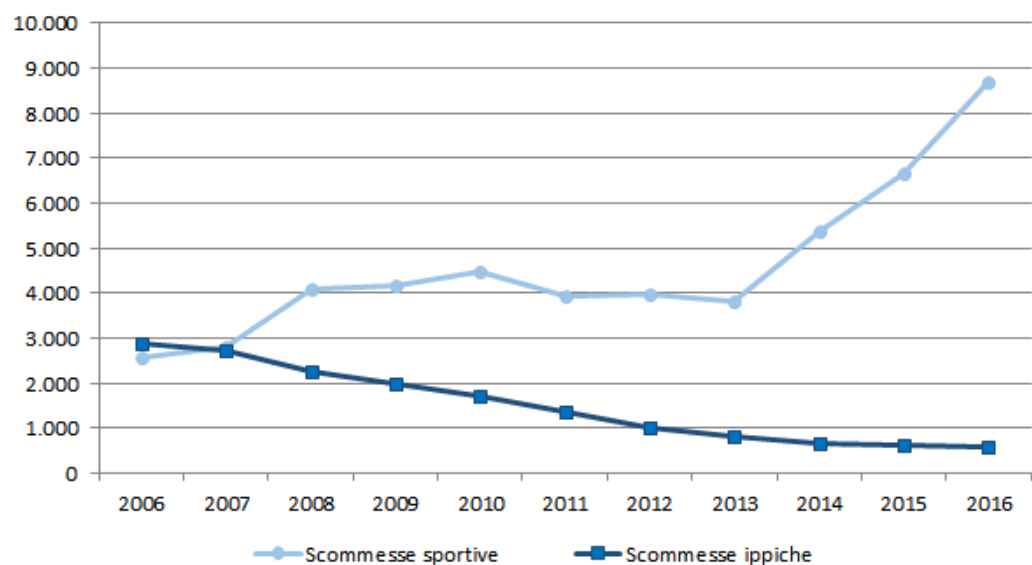
raccolte esclusivamente dai concessionari presso le ricevitorie facenti parte della loro rete distributiva (DL 4 luglio 2006 n. 223).

²² Di cui circa 800 dal mercato *off line*.

estero, sottostando alla legislazione fiscale del paese di riferimento e non a quella italiana. La presenza di questi cosiddetti CTD ha portato ad aprire numerosi contenziosi rispetto alla individuazione del paese di riferimento che avrebbe dovuto applicare la tassazione. Il Governo, con le leggi di stabilità per il 2015 e per il 2016, ha previsto una sanatoria per le agenzie di scommesse collegate ai *bookmaker* esteri prevedendo un contributo *tantum* di 10.000 euro oltre all'imposta unica pregressa per poter legalizzare la loro presenza in Italia. Al momento la situazione rimane ancora complessa da risolvere, ma le sanatorie hanno prodotto di recente alcuni effetti in termini di emersione della raccolta proveniente dai CTD. Nella tabella 8 vengono riportati gli effetti della regolarizzazione dei CTD sulla raccolta delle scommesse *offline* nei comparti delle scommesse sportive e ippiche fra il 2014 e il 2017.

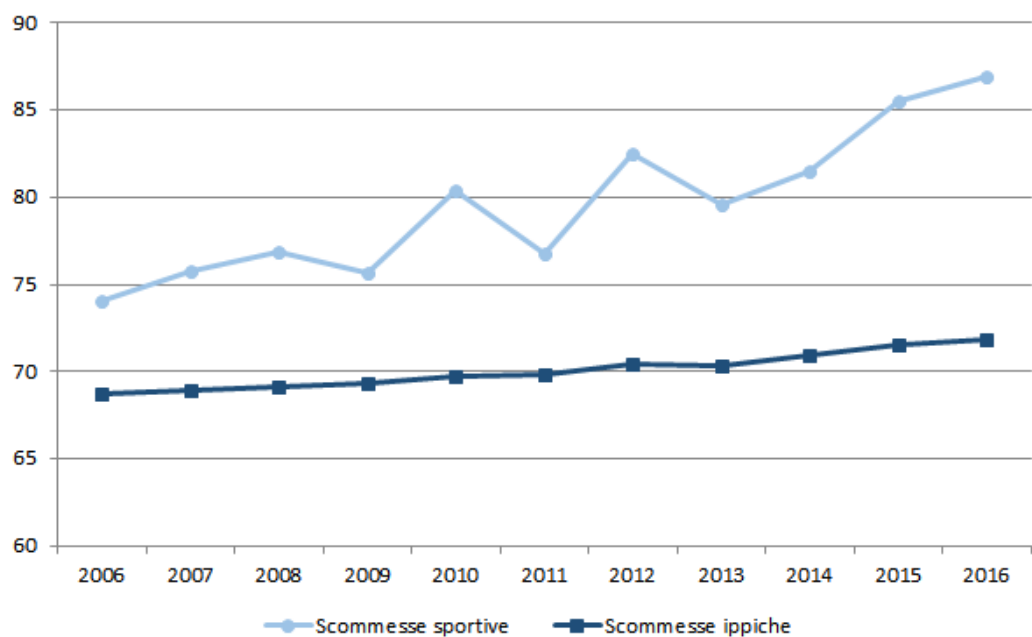
I dati evidenziano che la regolarizzazione dei CTD ha iniziato ad avere i primi effetti sulla raccolta, pur se di importo irrilevante, nel 2015. Dal 2016, tuttavia, e soprattutto nel comparto delle scommesse sportive, la regolarizzazione ha subito un notevole impulso raggiungendo il 11 per cento della raccolta, cifra che dovrebbe più che raddoppiare nel corso del 2017 portandosi al 25 per cento, per un ammontare pari a circa 1,5 miliardi, che comporterebbero aumenti di entrate erariali per circa 40 milioni. Il settore delle scommesse ippiche, invece, risultando meno esposto alla concorrenza dei CTD, potrebbe contribuire nel 2017 a una riemersione di circa 5 milioni di euro.

Fig. 11 – Scommesse: la raccolta per categoria di gioco
(milioni di euro)



Fonte: elaborazioni su dati dell'ADM.

Fig. 12 – Scommesse: il *payout* per categoria di gioco



Fonte: elaborazioni su dati dell'ADM.

Tab. 8 – Effetti della regolarizzazione dei CTD sulla raccolta scommesse *offline*
(milioni di euro)

	2014			2015			2016			2017		
	Raccolta	Emersione	Emersione in % della raccolta	Raccolta	Emersione	Emersione in % della raccolta	Raccolta	Emersione	Emersione in % della raccolta	Raccolta	Emersione	Emersione in % della raccolta
Scommesse sportive	3.741	0	0,0	3.733	0,2	0,0	4.548	500	11,0	5.517	1.500	27,2
Scommesse ippiche	624	0	0,0	572	0,0	0,0	538	0	0,0	470	5	1,1
Totale scommesse	4.365	0	0,0	4.305	0,2	0,0	5.086	500	9,8	5.987	1.505	25,1

Fonte: elaborazioni CASMEF su dati dell’Agenzia delle Dogane e dei Monopoli. Per il 2017 stime CASMEF.

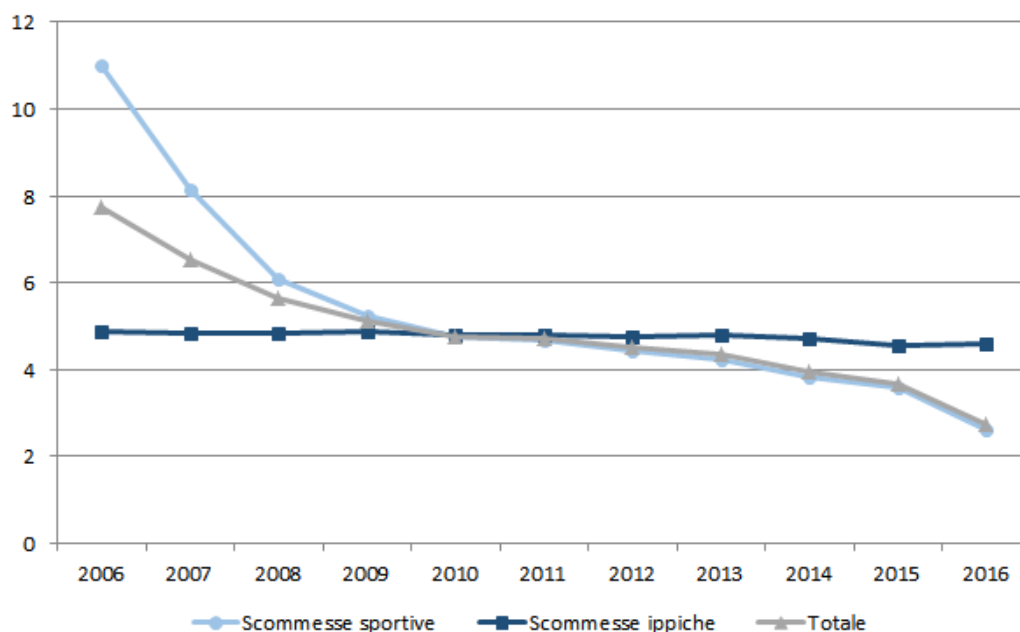
Infine, questo processo di ampliamento dell’offerta è stato anche accompagnato da massicce campagne pubblicitarie che senza dubbio hanno contribuito a far crescere la raccolta.

Fino al 2016, la tassazione di questo comparto era rapportata a una sorta di margine lordo solo nel caso dei Concorsi a pronostici (che rientrano nelle scommesse sportive) che tuttavia rappresentano una buona parte della raccolta. Di conseguenza, a fronte di una incidenza media del gettito sulla raccolta contenuta ma costante per le scommesse ippiche (inferiori al 5 per cento), le aliquote di imposta implicite sulle scommesse sportive si sono significativamente ridotte negli ultimi 10 anni (dall’11 per cento del 2006 al 2,6 nel 2016) (fig. 13).

Nel 2016, le scommesse sportive e ippiche a quota fissa sono state oggetto di una importante innovazione fiscale. In particolare, le scommesse sportive sono

passate a un sistema di tassazione sul margine lordo, definito come differenza fra la raccolta e le vincite dei giocatori, con un’aliquota del 18 per cento per la rete fisica e del 22 per cento per la rete telematica. Per le scommesse ippiche il cambio di regime è previsto dal 2018 con aliquote del 33 per cento sulla rete fisica e del 37 per cento sulla rete telematica. La ragione di questa differenziazione di aliquote risiede nel fatto che le ricevitorie *on line* sopportano costi operativi di gestione molto più bassi rispetto alle ricevitorie fisiche. Per il 2017, le stime del CASMED prevedono un incremento di oltre il 10 per cento delle entrate derivanti dalle scommesse sportive, che potrebbe essere influenzato dal cambio della base imponibile. Tassare il margine lordo piuttosto che la raccolta potrebbe avere innescato comportamenti competitivi da parte dei concessionari per accaparrarsi i giocatori attraverso aumenti del *payout*, un aumento della raccolta e di riflesso del gettito erariale.

Fig. 13 – Scommesse: aliquota di imposta implicita per categoria di gioco



Fonte: elaborazioni su dati dell'ADM.

Da un punto di vista economico il passaggio dal sistema di tassazione sulla raccolta a uno sul margine lordo equivale a una trasformazione dell'imposta che si sposterebbe dalla quantità al prezzo. Con un mercato dei giochi perfettamente concorrenziale, una tassazione sulle quantità (imposta specifica) oppure sul prezzo (imposta proporzionale), a parità di quantità di equilibrio, sarebbero del tutto equivalenti in quanto non modifica il comportamento ottimizzante delle imprese che continuerebbero a offrire sempre la stessa quantità di equilibrio. Tuttavia, il mercato delle scommesse in Italia, nonostante la presenza di numerosi operatori, non presenta caratteristiche di pura concorrenzialità, pertanto l'imposta sul margine lordo può indurre i concessionari ad abbassare il prezzo della scommessa e, con una domanda sufficientemente elastica, aumentare la raccolta. In questo caso si avvantaggerebbero i giocatori e anche l'erario potrebbe vedere aumentare il

gettito fiscale, senza ridurre i profitti complessivi degli operatori della filiera. Anche se il passaggio della tassazione sul margine è avvenuto solo due anni fa, e per tale motivo non si possono dare giudizi definitivi sulla convenienza o meno di tale riforma, i primi dati a disposizione indicano segnali positivi per l'erario, per i giocatori e per l'intera filiera.

4.3. *I giochi di nuova generazione: giochi a distanza e apparecchi da intrattenimento*

L'adattamento dell'offerta dei giochi all'innovazione prodotta dalla diffusione di *internet* e il piano di contrasto al gioco illegale iniziato alla fine del 2003 hanno favorito un forte sviluppo dei giochi a distanza e la diffusione degli apparecchi da intrattenimento (AWP e VLT).

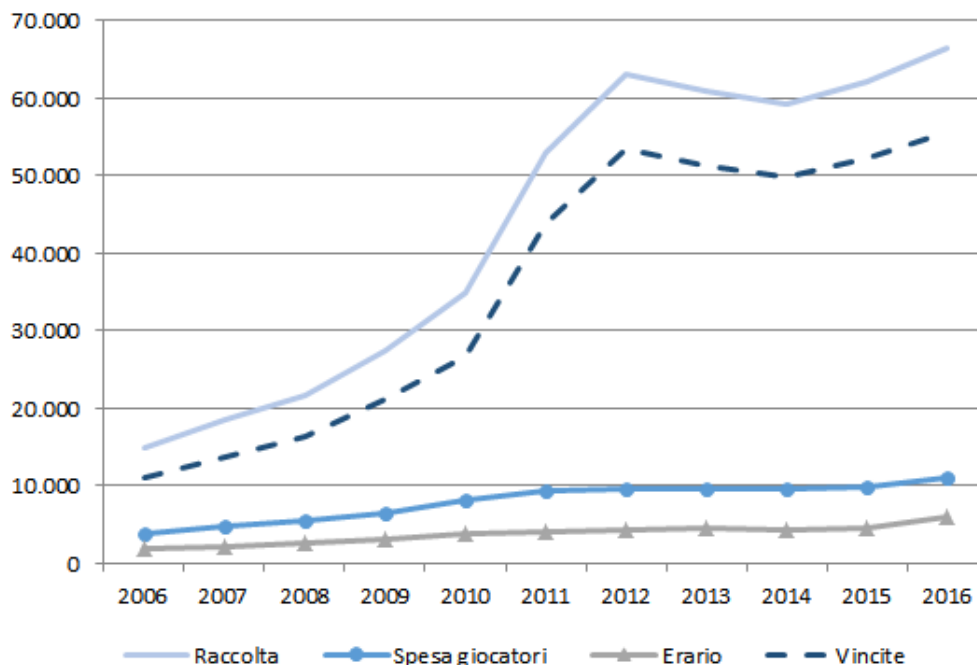
Dal 2012 il comparto assorbe circa il 70 per cento della raccolta complessiva dei giochi e oltre il 55 per cento in termini di spesa dei giocatori in ragione del suo elevato livello di *payout* (circa l'84 per cento nel periodo). Il gettito erariale supera il 50 per cento di quello complessivo e ha raggiunto il 57 per cento nel 2016.

Dal 2006 al 2016 il volume della raccolta è quadruplicato passando da 15 a oltre 60 miliardi. D'altra parte, gli elevati livelli di *payout* coniugati con una quota importante di base imponibile calcolata sul margine lordo, determinano un andamento del gettito appena crescente e poco correlato all'andamento della raccolta (fig. 14).

Le due principali componenti del comparto sono i giochi a distanza e gli apparecchi di

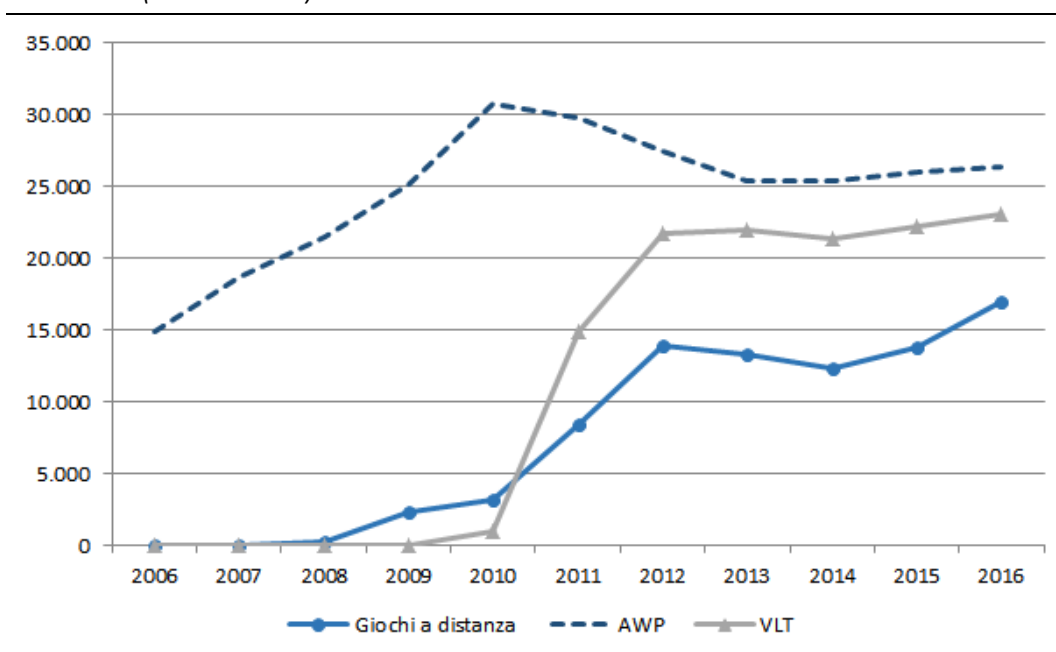
intrattenimento (75 per cento del totale), che a loro volta comprendono le AWP e le VLT. Le AWP, le prime a essere state introdotte (nel 2004), hanno dominato il mercato in tutto il periodo. Il gioco delle VLT è stato introdotto in Italia nel 2010, dopo una sperimentazione avvenuta l'anno precedente. Dalla loro introduzione, le macchine VLT hanno visto crescere rapidamente la raccolta, che è passata dai 918 milioni del 2010 agli oltre 23 miliardi del 2016 e secondo stime del CASMEF dovrebbe raggiungere i 23,5 miliardi nel 2017. Negli stessi anni, la raccolta del comparto AWP ha subito una flessione e si è ridotta del 14,4 per cento. Anche se per il 2017 è previsto un calo superiore al miliardo, il volume di gioco delle AWP dovrebbe rimanere comunque superiore a quello delle VLT (fig. 15).

Fig. 14 – Giochi di nuova generazione: raccolta, vincite, spesa dei giocatori e gettito (milioni di euro)



Fonte: elaborazioni su dati dell'ADM.

Fig. 15 – Giochi di nuova generazione: raccolta per categoria di gioco
(milioni di euro)



Fonte: elaborazioni su dati dell'ADM.

Nonostante l'inevitabile effetto di sostituzione avvenuto nei primi anni di introduzione degli apparecchi VLT, i due segmenti di mercato sono rimasti distinti²³: infatti, anche se apparentemente simili, essi presentano caratteristiche tecniche e commerciali peculiari, che hanno spinto anche il legislatore a differenziare il trattamento erariale e le modalità consentite di distribuzione.

Negli ultimi tre anni, il *payout* delle AWP è passato dal 74,3 per cento del 2015 al 70,4 del 2017, mentre quello delle VLT è rimasto invariato all'88 per cento (fig. 16). Queste differenze determinano una spesa dei giocatori (data dalla raccolta meno le vincite) inferiore per le VLT nonostante la raccolta sia ancora maggiore nel comparto delle AWP. Di conseguenza, in base a stime

del CASMEF, il guadagno di competitività per le VLT potrebbe innescare effetti di sostituzione fra i due comparti tale da far diminuire ancora la raccolta sulle AWP.

Come descritto nei paragrafi precedenti, il settore degli apparecchi da intrattenimento è tassato sulla raccolta con il PREU, istituito nel 2003. Come strumento di contrasto del gioco illegale, l'imposta viene calcolata direttamente utilizzando il sistema informatico al quale vengono collegati gli apparecchi. Le aliquote di imposta, maggiori nel caso delle AWP, sono progressivamente aumentate dal 2012, quando è stato anche istituito un prelievo sulle vincite superiori a 500 euro per compensare la differenza di aliquota nelle due categorie di gioco: per i VLT l'aliquota è salita dal 4 al 6 per cento e il prelievo sulle vincite superiori a 500 euro dal 6 al 12 per cento; per le AWP l'aliquota è passata dal 12,2 al 19 per cento. Inoltre, per l'intero settore degli apparecchi da intrattenimento, nel 2015 è stato introdotto

²³ A conferma di ciò, nei casi di presenza simultanea di apparecchi AWP e VLT nella medesima sala dedicata si è assistito a ridotti livelli di cannibalizzazione.

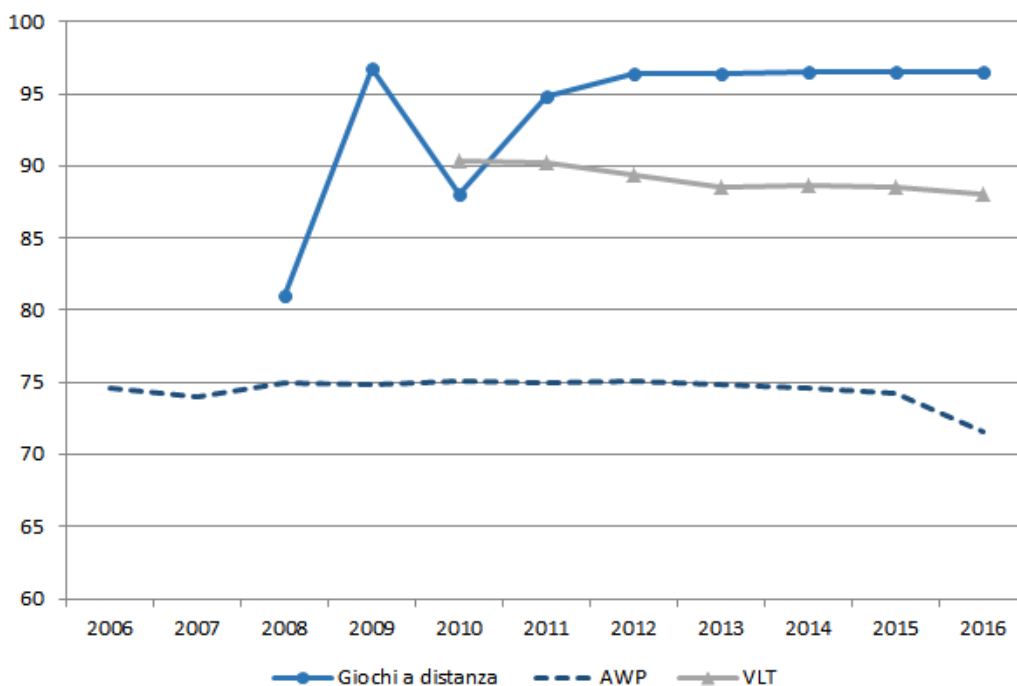
un contributo una tantum pari a 500 milioni di euro a carico dei concessionari. Nella tabella sono riportate le aliquote PREU per le AWP e VLT dal 2010 al 2018.

L'andamento del *payout* nel caso dei giochi a distanza e le differenti aliquote PREU per gli apparecchi da intrattenimento, hanno determinato notevoli differenze di gettito e influenzato il livello delle aliquote implicite nei diversi comparti. In media fra il 2011 e il 2016 l'erario ha incassato circa 4,4 miliardi dall'intero comparto, di cui 3,6 provenienti dalle AWP e 800 milioni dalle VLT e solo 100 milioni in media dai giochi di abilità a distanza (fig. 17).

Nella figura 18 sono riportate le aliquote implicite (calcolate sulla raccolta) per le diverse categorie del comparto che per gli apparecchi da intrattenimento approssimano il livello delle aliquote nominali del PREU.

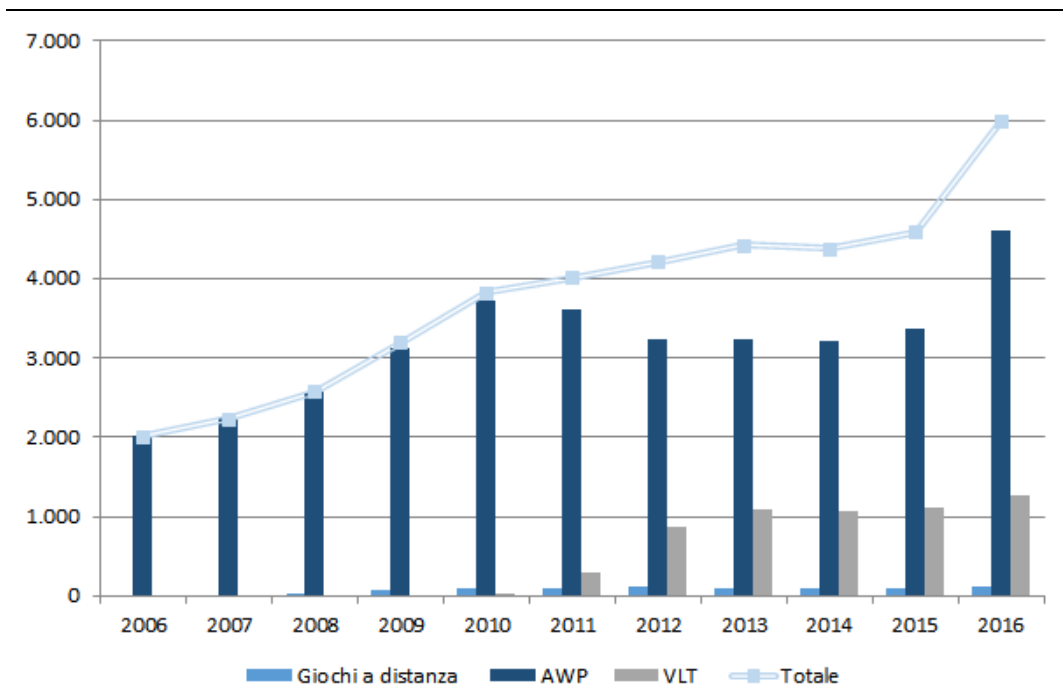
A titolo esemplificativo, un confronto internazionale è possibile sulla tassazione applicata agli apparecchi da intrattenimento. La tassazione per le AWP e VLT si presenta estremamente variegata a livello europeo, sia in termini di base imponibile sia in termini di incidenza (Riquadro 2).

Fig. 16 – Giochi di nuova generazione: *payout* per categoria di gioco



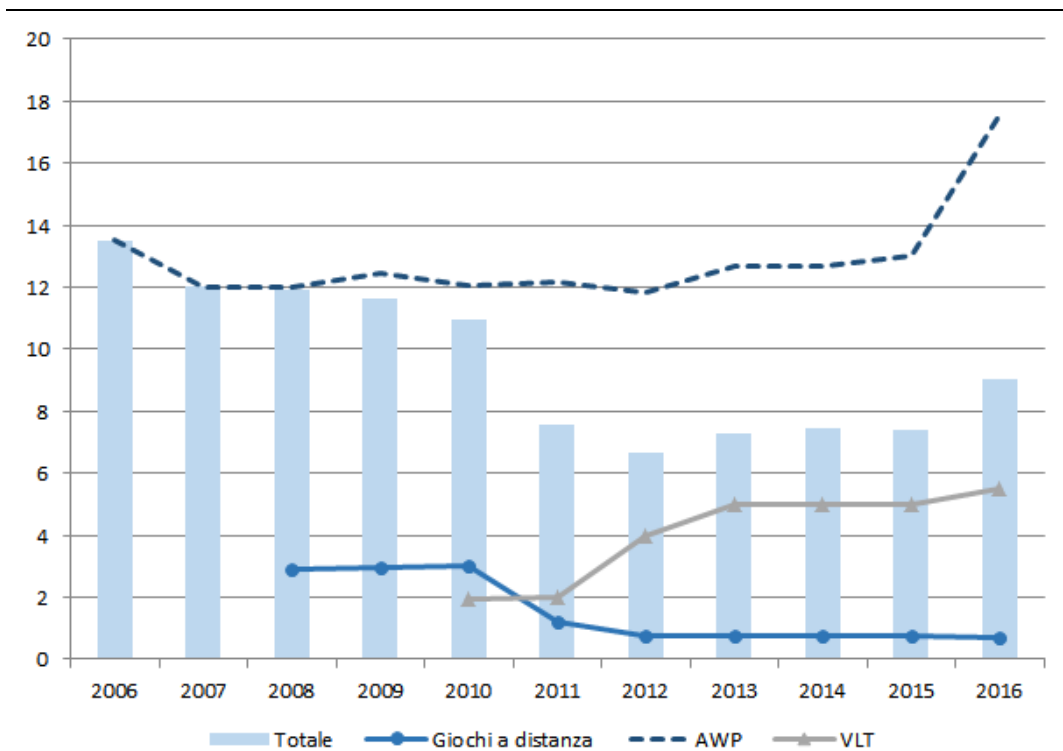
Fonte: elaborazioni su dati dell'ADM.

Fig. 17 – Giochi di nuova generazione: il gettito erariale
(milioni di euro)



Fonte: elaborazioni su dati dell'ADM.

Fig. 18 – Giochi di nuova generazione: aliquota di imposta implicita per categoria di gioco
(valori percentuali)



Fonte: elaborazioni CASMEF su dati dell'ADM.

Con riferimento alla base imponibile, la distinzione principale è tra tassazione sulla raccolta e tassazione sul margine lordo.

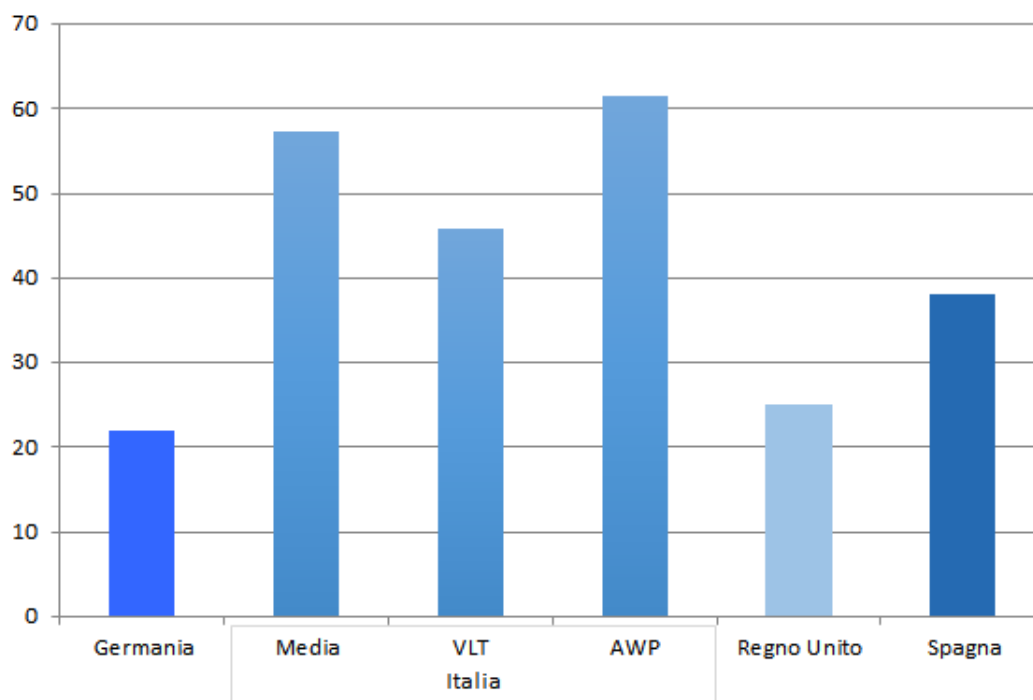
Per rendere confrontabili i livelli di incidenza nei diversi paesi, nella figura 19 le aliquote sulla raccolta sono state tutte convertite in aliquote equivalenti sul margine lordo (aliquote, che, dato il *payout* di mercato, generano le stesse entrate erariali delle corrispondenti aliquote sulla raccolta). È evidente come nel 2016 l'incidenza fiscale in Italia sia la più alta tra i principali paesi europei.

Per l'Italia sono state considerate sia le due diverse aliquote applicate alle AWP (17,8 per cento sulla raccolta, comprensivo del canone concessorio pari allo 0,3 per cento, e 61,4 per cento sul margine) e alle VLT (5,8 per cento sulla raccolta, comprensivo del canone concessorio pari allo 0,3 per cento,

e 45,8 per cento sul margine), sia la loro media (ponderata per i rispettivi margini). Vale poi la pena rammentare che per acquisire e operare una singola VLT i concessionari hanno supportato un costo iniziale fisso pari a 15.000 euro per ogni diritto. Tale costo, spalmato sugli anni della concessione e rapportato alla raccolta media, incide ulteriormente per il 3,3 per cento e porta l'aliquota fiscale effettiva dal 45,8 al 49,1 per cento.

Per la Germania è stata considerata l'aliquota più alta tra quelle applicate dai vari Lander e lo stesso è stato fatto per la Spagna con riferimento alle diverse regioni autonome. Nel grafico manca l'evidenza relativa alla Francia: il motivo sta nel fatto che gli apparecchi da intrattenimento sono contemplati in quel contesto solo all'interno dei casinò e non rappresentano, quindi, un termine di paragone adeguato.

Fig. 19 – AWP e VLT: prelievo fiscale in percentuale del margine lordo nel 2016



Fonte: elaborazioni CASMEF su dati dell'ADM.

Glossario

Margine lordo: differenza fra somme giocate (raccolta) e premi restituiti ai giocatori con riferimento al singolo concessionario.

Payout: percentuale della raccolta che in media viene restituita ai giocatori sotto forma di premio.

Raccolta (o *turnover*): importo delle somme giocate.

Scommesse e giochi numerici a quota fissa: giochi nei quali lo scommettitore conosce in anticipo l'importo della vincita relativo alla giocata effettuata; il Lotto e le scommesse sportive rientrano in questa categoria.

Scommesse e giochi numerici a totalizzatore: giochi nei quali lo scommettitore non conosce in anticipo l'importo della vincita, in quanto quest'ultimo dipende dal montepremi accumulato attraverso la raccolta; il SuperEnalotto e il Totocalcio rientrano in questa categoria

Spesa effettiva: differenza fra somme giocate e premi restituiti con riferimento ai giocatori; coincide con il concetto di perdita effettiva.

Siglarario

AAMS: Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato; dal 2012 è stata incorporata nell'Agenzia delle dogane e dei monopoli.

ADM: Agenzia delle dogane e dei monopoli.

AWP: *Amusement With Price* o *New Slot*; sono macchine da gioco per le quali è previsto un premio in denaro.

AWPR: AWP con controllo da remoto.

CASMEF: Centro Arcelli per gli Studi Monetari e Finanziari presso l'università LUISS "Guido Carli"

CTD: centri di trasmissione dati.

GGR: *gross gaming revenue*, ossia margine lordo.

ISI: imposta sugli intrattenimenti.

PREU: prelievo erariale unico.

RTD: reti di trasmissione dei dati.

SNAITECH: società quotata alla borsa di Milano operante nel settore del gioco e delle scommesse. È nata alla fine del 2015 dall'integrazione tra Cogetech e Snai Spa.

VLT: *videolottery*; sono macchine da gioco per le quali è previsto un premio in denaro.