



# LA RECENTE EVOLUZIONE DEL MERCATO DEI GIOCHI IN ITALIA

Alessandro Pandimiglio, Marco Spallone

## Indice

1. Introduzione.....	2
2. Il mercato dei giochi in Italia: una panoramica generale .....	4
2.1 Il quadro storico.....	4
2.2 La riserva legale .....	5
2.3 L'offerta di giochi in Italia e il volume di affari .....	6
2.4 La regolamentazione del settore dei giochi in Italia.....	8
2.5 Il regime di pubblicità .....	13
2.6 Il rapporto fra Stato ed Enti locali .....	14
2.7 Il profilo tributario .....	15
3. Analisi economica dei principali comparti del settore dei giochi in Italia .....	18
3.1 Il comparto Lotterie: situazione corrente e proiezioni 2017.....	18
3.1.1 Introduzione .....	18
3.1.2 Evidenza empirica.....	18
3.1.3 Prospettive future.....	23
3.1.4 Conclusioni .....	24
3.2. Il comparto degli apparecchi da intrattenimento: situazione corrente e proiezioni 2017 .....	24
3.2.1 Introduzione .....	24
3.2.2 I numeri del mercato .....	25
3.2.3 Conclusioni .....	28
3.3 Il settore scommesse: situazione corrente e proiezioni 2017.....	28
3.3.1 Introduzione .....	28
3.3.2 I numeri del mercato .....	30
3.3.4 Conclusioni .....	33
3.4 La distribuzione regionale del gioco in Italia nel 2016 .....	35
4. La normativa tributaria sui giochi e i riflessi sulla finanza pubblica.....	39
4.1 Le modifiche alla normativa tributaria in risposta all'evoluzione del mercato.....	39
4.1.1 Cenni storici sulla tassazione dei giochi .....	39
4.1.2 Gli interventi normativi pre-decreto Bersani (fino al 2006) .....	40
4.1.3 Il Decreto Bersani .....	42
4.1.4 Le norme precedenti al Decreto Balduzzi .....	44
4.1.5 Decreto Balduzzi.....	45
4.1.6 Il quadro tributario attuale .....	46
4.2 Le entrate erariali nel settore dei giochi in Italia.....	48
4.2.1 Le entrate del comparto Lotterie.....	49
4.2.2 Le entrate del comparto Apparecchi da intrattenimento .....	52
4.2.3 Le entrate del comparto Scommesse offline .....	56
5. La regolamentazione e la tassazione dei giochi nei principali paesi UE.....	61
5.1 Il sistema francese .....	61
5.2 Il sistema tedesco .....	67
5.3 Il sistema spagnolo .....	74
5.4 Il sistema del britannico .....	80
5.5 La tassazione degli apparecchi da intrattenimento: un confronto fra Italia, Germania, Spagna e Regno Unito .....	86
6. Conclusioni.....	88
Bibliografia .....	89
Appendice 1.....	90
Glossario .....	94

## 1. Introduzione

Il gioco d'azzardo è un fenomeno che ha sempre fatto parte degli usi e costumi di numerose civiltà mondiali. Dall'inizio del presente secolo, tuttavia, i numeri del mercato mondiale stanno assumendo proporzioni sempre più rilevanti in termini di volumi di gioco.

Il mercato dei giochi italiano si colloca ai primi posti nella classifica mondiale per quanto riguarda il volume di affari prodotto, che va a sua volta a remunerare la filiera e l'erario. Nel settore dei giochi, i profitti lordi corrispondono alle somme perse dai giocatori, che corrispondono al totale delle somme giocate meno le somme restituite come premi ai giocatori. Fra il 2004 e il 2016 la spesa dei giocatori è cresciuta di oltre 8 miliardi di euro, sfiorando quota 19,5 miliardi nel 2016, alla quale sono corrisposte entrate erariali per circa 10,5 miliardi di euro.

Il rapido aumento dei volumi di gioco sperimentato in Italia negli ultimi anni è dovuto principalmente a fattori legati all'offerta. L'introduzione degli apparecchi da intrattenimento di nuova generazione (le c.d. new slot) e la possibilità di effettuare scommesse online, anche su eventi live, sono stati i fattori che hanno spinto verso l'alto il volume di giocate complessive e la conseguente spesa dei giocatori.

Se da un lato lo sviluppo del comparto dei giochi produce effetti positivi per il sistema economico in termini di redditi, occupazione ed entrate erariali, dall'altro lato, il gioco d'azzardo può generare su alcuni soggetti gravi forme di dipendenza, che a loro volta generano costi sociali non trascurabili.

È proprio la presenza dei costi sociali che rende il mercato dei giochi un mercato soggetto a precise regolamentazioni da parte di Istituzioni pubbliche. In Italia e in numerosi altri Paesi europei, il settore dei giochi è sottoposto a forme di regolamentazione e tassazione più o meno severe.

Lo scopo di questa ricerca è quello di descrivere la recente storia del mercato dei giochi in Italia sia dal punto di vista dell'evoluzione della regolamentazione del settore sia dal punto di vista dell'andamento dei principali indicatori economici, quali il volume delle giocate, la spesa dei giocatori e le entrate erariali. Inoltre, è stato effettuato un confronto fra i modelli di regolamentazione applicati e i regimi fiscali utilizzati, fra l'Italia e alcuni paesi europei simili al nostro, quali la Francia, la Germania, la Spagna e il Regno Unito.

La ricerca, oltre ad analizzare l'andamento dei numeri complessivi del mercato italiano, ha analizzato l'evoluzione recente dei tre principali sotto comparti. In particolare, si è posta l'attenzione sui comparti delle lotterie, degli apparecchi da intrattenimento e delle scommesse,

che insieme rappresentano circa l'80% delle giocate di tutto il settore nel 2016. Per le scommesse, il perimetro è ristretto alla rete fisica ed esclude, quindi, il gioco online.

Lo studio analizza l'evoluzione della raccolta, della spesa dei giocatori e delle entrate fiscali nel corso dell'ultimo triennio (2014-2017). Tuttavia, per una migliore comprensione delle dinamiche di mercato, l'analisi del comparto degli apparecchi da intrattenimento considera un intervallo temporale più ampio, che parte dal 2010.

Particolare attenzione è dedicata al settore delle scommesse, che è stato recentemente interessato da due fenomeni di portata rilevante: il passaggio dalla tassazione sulla raccolta a quella sul margine e la sanatoria per l'emersione dei CTD, ovvero di quei soggetti che operano sul nostro territorio con concessioni di altri Paesi Europei, alla cui legislazione fiscale si sono sempre riferiti, dando luogo ad un intenso contenzioso con l'erario.

Lo studio si articola in sei parti distinte. Dopo la prima sezione introduttiva, la seconda sezione offre una panoramica generale del gioco in Italia, descrivendo l'evoluzione della regolamentazione del settore, le forme e le tipologie di gioco legali ammesse e il profilo tributario associato ai diversi giochi.

La terza sezione, descrive invece le caratteristiche principali e il recente andamento del volume delle giocate, dei premi distribuiti e della spesa dei giocatori nei comparti delle lotterie, degli apparecchi e delle scommesse. Sempre in questa sezione, sono stati esaminati i dati regionali, per abitante, sul volume delle giocate e delle somme perse dai giocatori, per l'intero comparto giochi e per le principali tipologie di gioco.

Nella quarta parte, viene descritta l'evoluzione recente della normativa fiscale applicata alle diverse tipologie di gioco. In particolare, per i settori delle lotterie, degli apparecchi da intrattenimento e delle scommesse viene esaminato il recente andamento delle entrate erariali alla luce delle innovazioni fiscali che hanno coinvolto negli ultimi anni i tre comparti.

Nella quinta sezione, sono stati messi a confronto i sistemi di regolamentazione e le forme di tassazione applicate alle diverse tipologie di gioco nei principali Paesi europei quali la Francia, la Germania, la Spagna e il Regno Unito. Dal confronto emerge che il sistema italiano, pur non presentando livelli di regolamentazione stringenti come quelli osservati in Germania e in Francia, fa registrare dei livelli di incidenza fiscale mediamente superiori.

Nella sesta sezione seguiranno, infine, le conclusioni.

## 2. Il mercato dei giochi in Italia: una panoramica generale

### 2.1 Il quadro storico

Le tracce delle antiche origini della tradizione italiana del gioco possono essere trovate già nello Stato Pontificio dove in epoca settecentesca diversi papi si trovarono ad affrontare la questione considerandolo in modi contrastanti, talvolta come vizio diabolico e male incurabile, altre volte come fonte di entrate. Ai pontefici risultò ad ogni modo difficile arginare l'imperversare del gioco a Roma in quanto neanche la minaccia delle scomuniche sembrava porvi freno.

Il primo gioco a essere riconosciuto a livello nazionale fu il Lotto nel 1863. Questo gioco era tuttavia già ampiamente diffuso in tutto il paese e l'intervento dello Stato, avvenuto subito dopo l'unificazione del Regno, ebbe solamente la funzione di regolarlo da un punto di vista legale a livello nazionale. Se già subito dopo l'unità d'Italia il Governo aveva assunto il monopolio del Lotto, bisognò attendere quasi settant'anni prima di assistere, nel 1932, alla nascita della prima lotteria nazionale abbinata a una gara automobilistica: "La lotteria di Tripoli".

Un primo ampliamento significativo dell'offerta avvenne verso la metà del secolo, attraverso l'istituzione di giochi legati a eventi sportivi del mondo del calcio e dell'ippica. Nacquero così il Totocalcio nel 1946, il Totip nel 1948 e la Tris nel 1958.

A distanza di circa quarant'anni si assistette alla seconda grande fase di rinnovo, avvenuta a partire dalla seconda metà degli anni novanta. In questo periodo l'offerta di gioco fu ampliata seguendo più direttrici tra loro eterogenee. Per quanto riguarda le lotterie, nel 1994 furono lanciate le prime lotterie istantanee, comunemente note come "Gratta e Vinci", e si procedette al rinnovo radicale del gioco differito dell'Enalotto, trasformato in SuperEnalotto nel 1997. All'interno del comparto delle scommesse sportive, nel 1994 fece la sua comparsa il Totogol cui si affiancò, per soli cinque anni dal 1998 al 2003, il Totosei. L'innovazione più rilevante è stata però sicuramente quella avvenuta nel 1998 attraverso l'introduzione delle scommesse sportive a quota fissa con la possibilità di scommettere su più eventi sportivi non connessi fra loro. Negli anni duemila, infine, oltre all'introduzione del Bingo e all'ampliamento dell'offerta di scommesse, abbiamo assistito a un'ultima importante innovazione con il riconoscimento legale, nel 2004, dell'universo delle Slot Machine (New Slot, o AWP<sup>1</sup>), che in tal modo è emerso dalla clandestinità in cui versava fino a quel momento. Il grande successo riscontrato da questi apparecchi ha fatto sì che a oggi questi rappresentino metà delle fonti di raccolta dell'intero settore. Quest'ultimo comparto è stato

---

<sup>1</sup> Amusement with Prize.

affiancato nel 2010 da un altro tipo di macchine da gioco, le cosiddette Videolotterie (VLT<sup>2</sup>).

Occorre sottolineare come, sebbene a oggi l'offerta complessiva risulti piuttosto eterogenea, tutti questi differenti prodotti rappresentino, insieme, un unico mercato integrato. Come riconosciuto ampiamente dalla letteratura e sostenuto a più riprese dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato,<sup>3</sup> i diversi giochi rappresentano per i consumatori variazioni dello stesso servizio essendo ritenuti largamente sostituibili tra loro. Come vedremo, infatti, accade spesso che in seguito all'introduzione di un nuovo gioco e al successivo aumento della raccolta frutto dell'ampliamento dell'offerta, si assiste alla contemporanea diminuzione delle entrate fatte registrare da altri giochi.

## 2.2 La riserva legale

Come in molti altri stati europei, 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'Amministrazione Autonoma dei Monopoli e a Enti come il Coni e l'Unire. Al di là della ricerca di una migliore allocazione delle risorse provenienti dal settore, questa impostazione trova la sua ragione d'essere nella tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza dei cittadini di fronte al gioco e ai suoi potenziali effetti nocivi, come la dipendenza.

Se da un lato lo Stato è interessato alla tutela del consumatore, è però innegabile l'obiettivo, sempre più presente negli ultimi anni, di raccogliere risorse finanziarie aggiuntive rispetto alle normali entrate tributarie.

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. 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 antitrust.<sup>4</sup>

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

---

<sup>2</sup> Video Lottery Terminal.

<sup>3</sup> Autorità Garante Per la Concorrenza e il Mercato – AGCM (2002), Provvedimento n. 12.209.

<sup>4</sup> D.L. 04/07/2006 n.223.

Bingo, gli Skill Games e le scommesse sportive in generale possono essere offerti da più operatori, previo ottenimento della concessione.<sup>5</sup>

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.

È innegabile come questo sistema risulti piuttosto complesso e, data la sua rigidità, non facilmente accessibile da nuovi potenziali operatori se non attraverso la partecipazione a procedure di assegnazione di concessioni.

### 2.3 L'offerta di giochi in Italia e il volume di affari

Attualmente in Italia, i giochi autorizzati e regolamentati dall'ordinamento sono i seguenti:

- scommesse su eventi sportivi;
- scommesse ippiche;
- scommesse su eventi simulati;
- giochi di abilità, giochi di sorte a quota fissa e giochi di carte non organizzati come tornei;
- lotterie (differite e istantanee);
- giochi numerici a quota fissa (Lotto);
- giochi numerici a totalizzatore (SuperEnalotto, Win for life);
- bingo;
- tornei di poker online;
- giochi da casinò online;
- apparecchi da intrattenimento (AWP o New Slot, VLT).

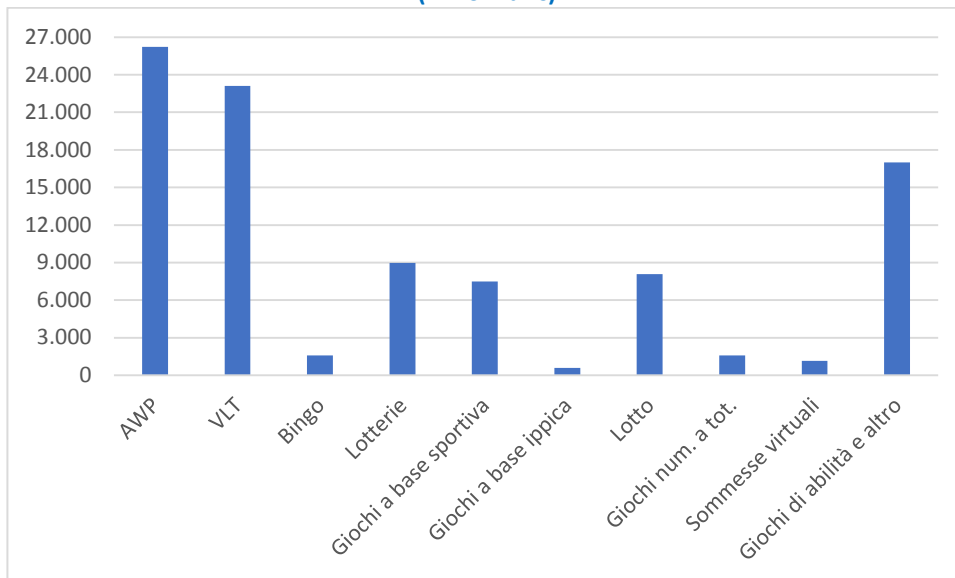
Nei Grafici 2.1 e 2.2 vengono riportati in sintesi i principali dati relativi al mercato dei giochi in Italia nel 2016. Nel Grafico 2.1 è riportato il volume delle giocate, denominato anche raccolta o turnover, suddiviso per le principali categorie di gioco. Sebbene questo indicatore non rappresenti il volume di affari di questo mercato, che invece corrisponde alla spesa effettiva dei giocatori, ottenuta come differenza fra la raccolta e le vincite dei giocatori, la raccolta costituisce nella quasi

---

<sup>5</sup> 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 vedi, ad esempio: [www.lottomatica.it](http://www.lottomatica.it) e [www.sisal.it](http://www.sisal.it).

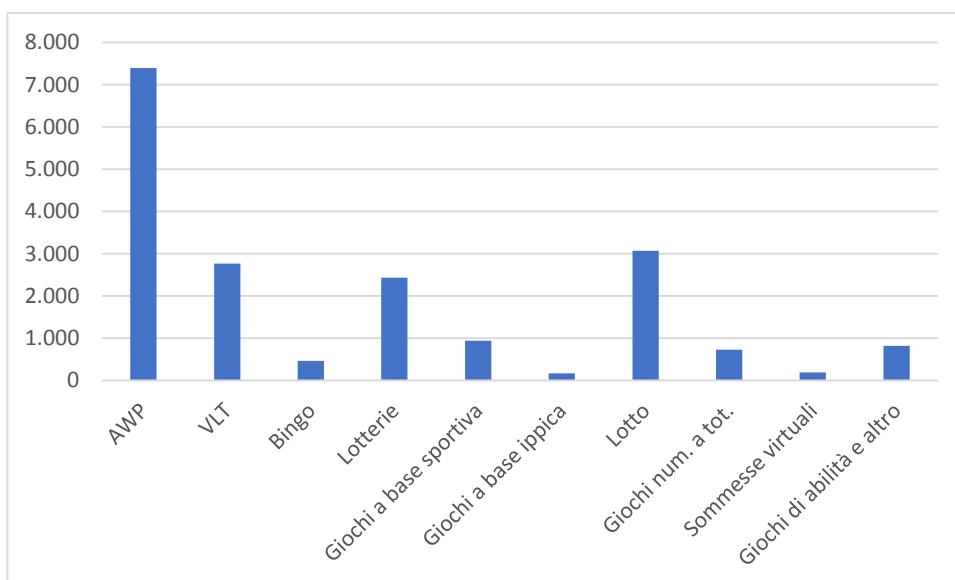
totalità dei casi la base imponibile per la tassazione. La spesa dei giocatori è descritta invece nel Grafico 2.2.

**Grafico 2.1 Mercato dei giochi in Italia: Raccolta 2016**  
(milioni di €)



Fonte: Agenzia delle Dogane e dei Monopoli.

**Grafico 2.2 Mercato dei giochi in Italia: Spesa dei giocatori 2016**  
(milioni di €)



Fonte: Agenzia delle Dogane e dei Monopoli.

La spesa complessiva dei giocatori nel 2016 è stata di circa 19 miliardi di euro e dal grafico 2.2 si evince che la spesa maggiore si riscontra nel settore macchine da intrattenimento, in quello dei giochi numerici (Lotto, lotterie e giochi a totalizzatore) e in quello delle scommesse. Il presente



lavoro si concentrerà sulle scommesse sportive e ippiche, sulle lotterie e sugli apparecchi, che insieme rappresentano oltre il 92% della spesa totale dell'intero settore.

## 2.4 La regolamentazione del settore dei giochi in Italia

La normativa nel settore dei giochi in Italia è molto complessa e varia da gioco a gioco. In linea generale il codice civile disciplina il gioco negli articoli 1933, 1934 e 1935 suddividendo le scommesse fra lecite, illecite e meritevoli di tutela.

Fra le scommesse lecite e meritevoli di tutela, si è assistito nel corso degli anni ad un processo di delegificazione che ci ha condotto all'attuale struttura normativa. In particolare, il D.lgs. n. 496/48 ha espressamente riservato allo Stato e, più in particolare, al Ministero dell'Economia (al tempo, Ministero delle finanze), l'organizzazione e l'esercizio delle attività di gioco, attribuendo, altresì, al Ministero la facoltà di scegliere se gestirle direttamente oppure *“per mezzo di persone fisiche o giuridiche, che diano adeguata garanzia di idoneità”*.<sup>6</sup> La ragion d'essere della riserva legale appena richiamata (cfr. Par. 2.2) è da rinvenire nella tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza dei cittadini, in considerazione dei potenziali effetti nocivi del gioco (ad esempio, la dipendenza).

Accanto alla finalità di tutelare i consumatori, si colloca quella di reperire risorse finanziarie ulteriori rispetto alle normali entrate tributarie; la l. n. 383/2001 ha previsto che, *“Al fine di ottimizzare il gettito erariale derivante dal settore, le funzioni statali in materia di organizzazione e gestione dei giochi, delle scommesse e dei concorsi a premi e le relative risorse sono riordinate con uno o più decreti del Presidente della Repubblica”*, ponendo come criteri direttivi l'eliminazione delle sovrapposizioni di competenze e l'attribuzione delle suddette funzioni ad una *“struttura unitaria”*. La centralizzazione delle competenze in materia di giochi pubblici era iniziata nel 1988, quando l'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato (AAMS) ha assunto la gestione delle lotterie nazionali; a questa ha fatto seguito, nel 1994, l'assunzione della gestione del Lotto e delle lotterie istantanee e, nel 2000, del Bingo. Tra il 2001 e il 2002 è stata progressivamente affidata ad AAMS la gestione delle altre tipologie di gioco, che ne configurano l'attuale portafoglio.

In attuazione dell'art. 3 del D.L. n. 87/2012, l'Agenzia delle dogane ha assorbito le competenze dell'AAMS, assumendo la denominazione di Agenzia delle dogane e dei monopoli (ADM).

In primo luogo, come detto, il soggetto riservatario può decidere se gestire in proprio l'organizzazione dei giochi, o se affidarla in concessione a terzi; in secondo luogo, è possibile distinguere, da un lato, i giochi la cui organizzazione è riservata esclusivamente a taluni operatori

---

<sup>6</sup> Artt. 1 e 2 d.lgs. n. 496/48.

e, dall'altro, i giochi che, invece, possono essere offerti da una pluralità di concessionari autorizzati.

Si può sostenere, più in generale, che, in Italia, tutti i giochi d'azzardo sono soggetti ad un sistema di licenze, eccezion fatta per la lotteria nazionale, soggetta ad un monopolio: il testo di riferimento in materia, il D.P.R. n. 1677/1948, stabilisce, all'art. 1, che *"All'organizzazione e alla gestione delle lotterie nazionali provvede il Ministero delle finanze, Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato, che, previo parere del comitato generale per i giochi può avvalersi anche di concessionari per la propaganda delle manifestazioni, nonché per la distribuzione e la vendita dei biglietti"*.

A partire dal 2002, è stato consentito ai concessionari di effettuare la raccolta a distanza, tramite Internet o rete telefonica: strumenti, questi, che sono andati ad aggiungersi alle agenzie ed alle ricevitorie aderenti alle rispettive reti distributive, nonché, limitatamente alle scommesse ippiche, agli sportelli presenti all'interno degli ippodromi.<sup>7</sup>

Proprio la diffusione di Internet e la possibilità di effettuare giocate attraverso la rete hanno determinato una notevole apertura del mercato dei giochi. 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 ad un crescente flusso di scommesse verso i bookmakers esteri, che, operando legalmente nei rispettivi Stati, potevano accettare le puntate provenienti dall'Italia fatte confluire nelle proprie reti di trasmissione dei dati (RTD). Il successo degli operatori esteri rispetto a quelli italiani poggiava su due ragioni principali: la più ampia offerta di giochi e il minor carico fiscale, che consentiva di offrire quote più alte.

Detto in altri termini, Internet aveva permesso agli allibratori stranieri di aggirare il regime concessorio italiano, che avrebbe poi dichiarato illegittima la raccolta di scommesse in mancanza di una licenza. Tuttavia, questa impostazione si scontrava con i principi di libertà di stabilimento e di libera prestazione dei servizi, sanciti da TFUE. Sotto le pressioni della Commissione europea, che chiedeva l'apertura del mercato agli operatori stranieri, e in considerazione del fatto che solo la raccolta di operatori riconosciuti può essere tassata, il Governo emanò il D.L. n. 223/2006, meglio noto come decreto Bersani.

Tra le principali novità si possono annoverare: la graduale riduzione delle imposte sulle scommesse a quota fissa e il riconoscimento di alcune tipologie di giochi già esistenti sul mercato internazionale, come le scommesse peer to peer, al fine di contrastare la diffusione del gioco

---

<sup>7</sup> Cfr. PANDIMIGLIO A., SPALLONE M., *L'elasticità della domanda nel mercato italiano dei giochi*, CASMEF, Working paper n. 8, ottobre 2011, pp. 8 ss.

illegale. Lo stesso fine ha orientato l'ampliamento della rete di raccolta, basata sulla distinzione tra "negozi" e "angoli": l'AAMS affidò le concessioni per l'apertura facendo ricorso a procedure concorsuali di rilievo comunitario, con riferimento sia alle scommesse sportive sia a quelle ippiche.<sup>8</sup>

Il decreto Bersani è intervenuto anche in materia di gioco online, prevedendo il rilascio di concessioni da parte di AAMS agli operatori che volessero svolgere il proprio lavoro in condizioni di legalità sul mercato italiano del gioco d'azzardo, in particolare per le scommesse a quota fissa e i giochi di abilità.

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.

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'Autorità preposta, vale a dire l'Agenzia delle dogane e dei monopoli: 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. In mancanza di regolare licenza rilasciata da ADM, l'attività di gioco d'azzardo è giudicata illegale, senza che possa rintracciarsi alcuna giustificazione nella normativa europea.

Mancando una disciplina armonizzata a livello europeo, l'Italia, così come gli altri Stati membri, stabilisce i requisiti che considera idonei a garantire la tutela dei propri interessi, fermo restando che qualsiasi misura restrittiva non può spingersi oltre il necessario e deve essere applicata senza che siano operate discriminazioni.

L'ordinamento italiano attribuisce ai soggetti dotati di personalità giuridica la facoltà di richiedere una licenza per la gestione delle attività di gioco, mentre agli individui non è riconosciuta la medesima possibilità. L'unico modo per avanzare una richiesta di questo tipo consiste nel partecipare alle procedure ad evidenza pubblica che vengono bandite dall'Autorità di regolamentazione; il numero di concessioni che possono essere affidate viene deciso dal Governo, mentre la durata delle concessioni è stabilita di volta in volta nel contratto stipulato tra riservatario (Stato) e concessionario. I termini e le condizioni per la partecipazione alle gare per l'affidamento delle concessioni sono fissati dalle leggi. Attualmente i requisiti chiave sono i seguenti:

---

<sup>8</sup> Cfr. PANDIMIGLIO A., SPALLONE M. (2012): *La valutazione economica delle innovazioni fiscali nel mercato dei giochi: metodologia e anticipazioni*, mimeo.

- 1) l'operatore deve possedere, in alternativa, una licenza di gioco emessa da un qualunque Stato europeo oppure un'adeguata capacità tecnica, vale a dire infrastrutture sufficienti ad offrire almeno uno dei giochi autorizzati in Italia, e una fideiussione bancaria o assicurativa di 1.500.000 euro;
- 2) capitale sociale minimo di 1.500.000 euro, attestato dai rendiconti finanziari degli ultimi due anni di attività connessa al settore dei giochi;
- 3) non è espressamente richiesto che i server siano collocati in Italia, sebbene sia necessario che siano collocati all'interno del territorio di uno Stato membro dello Spazio economico europeo;
- 4) ulteriori requisiti riferiti alla società e ai membri del consiglio di amministrazione (ad esempio, l'integrità morale).

Le licenze per i giochi online sono valide per un periodo di nove anni, mentre quelle riferite alla rete fisica sono scadute in data 30 giugno 2016. L'ADM dovrebbe bandire nuove procedure di gara a partire da settembre 2018.

L'Autorità di regolamentazione è tenuta ad emettere un provvedimento di revoca della licenza nel caso in cui il concessionario ritardi nel pagamento delle somme dovute all'Autorità medesima, oppure nel caso in cui si accerti la mancanza (o venga meno per una qualsiasi ragione) di uno qualunque dei requisiti (o di uno degli elementi costitutivi degli stessi) considerati essenziali per l'affidamento della licenza. In caso di revoca, l'operatore può ricorrere al tribunale civile o penale, a seconda della natura della mancanza che ha portato alla revoca.

Sono previste ulteriori restrizioni. È vietato far organizzare giochi a chi non possieda un codice fiscale italiano: una licenza italiana legittima l'operatore a far giocare solo giocatori italiani e non anche quelli stranieri; gli operatori possono offrire solo giochi regolamentati.

Con particolare riferimento alle attività di gioco online, possono essere offerti giochi con premi in denaro solo se si è in possesso di una licenza attiva; quando un operatore offre giochi online senza una regolare licenza, il sito di riferimento viene oscurato ed aggiunto ad una blacklist, che viene pubblicata ed aggiornata periodicamente da ADM, oltre a dover fronteggiare accuse di natura civile e penale, mentre al service provider viene comminata una multa.<sup>9</sup>

Per quanto riguarda il comparto delle macchine da intrattenimento, che oltre a generare il maggiore volume di spesa dei giocatori, è spesso oggetto di polemiche fra l'opinione pubblica,

---

<sup>9</sup> Riguardo alle sanzioni, infatti, la L. n. 401/89 stabilisce che chi opera abusivamente nel mercato dei giochi è punito con la reclusione da sei mesi a tre anni, oppure con l'arresto da tre mesi a un anno e con l'applicazione di un'ammenda.

sono soltanto 13 i soggetti autorizzati ad operare in Italia, i quali sono risultati vincitori di procedure ad evidenza pubblica. L'ADM ne consente l'installazione in posti ben determinati: sale gioco, "angoli", negozi di gioco, che soddisfino particolari requisiti in termini di numero di apparecchi per metri quadrati di spazio; possono essere installate anche nei casinò, che in Italia sono 4.

Tutti i software di gioco e gli apparecchi devono essere certificati e conformi agli standard fissati da ADM.<sup>10</sup>

La legge di stabilità 2016 ha previsto, a decorrere dal 2017, la riduzione del 30% delle New Slot ed ha previsto, inoltre, 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 prevenire il rischio di accesso dei minori.<sup>11</sup> La Conferenza ha terminato i propri lavori il 7 settembre 2017, arrivando ad un'intesa finalizzata alla riorganizzazione dell'offerta del gioco d'azzardo. I punti nevralgici dell'accordo sono i seguenti:

- riduzione dell'offerta di gioco pubblico, sia in termini di volumi che di punti vendita, attraverso la riduzione delle AWP;
- sostituzione delle AWP rimanenti (circa 265.000) con le AWPR, che dovranno prenderne il posto entro il 31 dicembre 2019;
- dimezzamento, nell'arco di tre anni, del numero dei punti vendita di gioco pubblico, che attualmente sono circa 98.600, a crescere saranno, invece, i "negozi".

La Tabella 2.1 descrive l'evoluzione dei punti vendita dei giochi in Italia nei prossimi due anni.

**Tabella 2.1: l'evoluzione dei punti gioco in Italia 2017-19**

	Stato attuale	31-dic-2018	31-dic-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
<b>Totale</b>	<b>98.600</b>	<b>73.350</b>	<b>55.000</b>

<sup>10</sup> <https://iclg.com/practice-areas/gambling-laws-and-regulations/italy>

<sup>11</sup> Cfr. SENATO DELLA REPUBBLICA, CAMERA DEI DEPUTATI, *I giochi in Italia*, Documentazione e ricerche XVII Legislatura, p. 2.

Infine, il decreto fiscale, convertito in legge il 30 novembre 2017, ha attribuito a ADM il potere di estendere di 9 anni la durata della licenza relativa ai “Gratta e Vinci”: il nuovo termine sarebbe, così, il 2028 e il concessionario resterebbe Lotterie Nazionali S.r.l., società appartenente al gruppo IGT-Lottomatica.<sup>12</sup>

## 2.5 Il regime di pubblicità

La legge di stabilità 2016 ha introdotto una serie di divieti con riferimento alla pubblicità del gioco, dando attuazione ai principi contenuti nella Raccomandazione n. 478/2014 della Commissione europea.

È fatto divieto di: pubblicizzare il gioco eccessivo; negare i rischi legati al gioco; pubblicizzare il gioco come un mezzo per risolvere i problemi finanziari; rivolgersi o fare riferimento ai minori; fornire dichiarazioni infondate sulle possibilità di vincita.

È altresì vietato pubblicizzare i giochi con vincita in denaro nelle trasmissioni radiofoniche e televisive generaliste dalle ore 7 alle 22 di ogni giorno, con esclusione dei media specializzati, individuati con decreto del Ministro dell’Economia, di concerto con il Ministro dello Sviluppo economico, e delle lotterie nazionali.

Un altro provvedimento che ha inciso sul regime di pubblicità dei giochi è il D.L. n. 158/2012, meglio noto come decreto Balduzzi. L’art. 7, comma 4, dispone che, a decorrere dal 1 gennaio 2013, al fine di contenere la diffusione della dipendenza dal gioco, sono vietati i messaggi pubblicitari di giochi con vincite in denaro nelle trasmissioni televisive e radiofoniche, nonché nelle rappresentazioni teatrali e cinematografiche rivolte prevalentemente ai giovani; sono vietati anche i messaggi pubblicitari di giochi con vincite in denaro su giornali, riviste, pubblicazioni, durante le trasmissioni televisive e radiofoniche, le rappresentazioni teatrali e cinematografiche ed anche via Internet, qualora incitino al gioco, ne esaltino la pratica o non avvertano del rischio di dipendenza. Il comma 4-bis, invece, prevede l’obbligo, per le pubblicità dei giochi con vincite in denaro, di riportare in modo chiaramente visibile la probabilità di vincita. Lo stesso articolo commina una sanzione amministrativa da 100.000 a 500.000 euro, da applicare, in caso di violazione dei suddetti divieti, al committente del messaggio pubblicitario ed al proprietario del mezzo di comunicazione.<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> <https://iclg.com/practice-areas/gambling-laws-and-regulations/italy>

<sup>13</sup> Cfr. SENATO DELLA REPUBBLICA, CAMERA DEI DEPUTATI, *op. cit.*, p. 4.

## 2.6 Il rapporto fra Stato ed Enti locali

Nella complessità delle norme e dei regolamenti che disciplinano il settore del gioco in Italia, è opportuno esaminare quali sono le competenze spettanti all'Amministrazione centrale e quali invece alle Amministrazioni locali. Secondo quanto emerge dalle leggi nazionali e dalla giurisprudenza successiva, spetta allo Stato e a ADM fissare i principi generali, i regolamenti in materia di gioco e le azioni di contrasto al gioco d'azzardo illecito, mentre le Regioni e gli Enti locali hanno il potere di disciplinare le concrete modalità, nel rispetto della tutela della salute, della quiete pubblica, delle norme ambientali, ecc.

In particolare, la maggior parte delle Regioni, oltre ai piani sanitari, ha approvato specifici provvedimenti volti a prevenire la diffusione dei fenomeni di dipendenza dal gioco, anche se lecito, e a tutelare la salute dei cittadini dai rischi di possibili ludopatie. A tale proposito molte legislazioni regionali e provinciali prevedono una "prevenzione logistica", in base alla quale tra i locali ove sono ubicate le sale da gioco e determinati luoghi di aggregazione e/o permanenza di fasce vulnerabili della popolazione deve intercorrere una distanza minima, che può variare da Regione a Regione. I c.d. "luoghi sensibili" rispetto ai quali deve essere rispettata una distanza minima sono ad esempio le scuole, i centri di formazione, i luoghi di culto, gli impianti sportivi, gli ospedali, le strutture operanti in ambito sanitario o socio-sanitario, i luoghi di aggregazione giovanile, gli istituti di credito, gli esercizi di compravendita di oggetti preziosi, ecc.

La normativa della regione Lombardia, con la Legge n. 8/2013<sup>14</sup> prevede ad esempio, il divieto di installazione e di apertura di sale da gioco entro una distanza di 500 metri dai "luoghi sensibili", il divieto di pubblicizzazione delle sale da gioco, la costituzione di un osservatorio regionale sulle ludopatie, l'istituzione di un numero verde per segnalazioni o richieste di aiuto, una riduzione dell'Irap per gli esercizi che volontariamente provvedono alla disinstallazione degli apparecchi. Ai Comuni viene lasciata la facoltà di individuare altri possibili "luoghi sensibili" in merito al rispetto della sicurezza urbana, della viabilità, dell'inquinamento acustico e al disturbo della quiete pubblica.

In Italia, anche se con modalità molto diverse fra loro, le amministrazioni comunali hanno contribuito a regolamentare la materia al fine di contrastare la diffusione nel territorio delle sale da gioco e il fenomeno delle ludopatie.

---

<sup>14</sup> Successivamente modificata dalla Legge n. 11/2015 e dall'art. 13 della Legge n. 34/2016.

In genere i Consigli comunali delineano gli indirizzi di carattere generale in tema di orari di apertura e chiusura delle sale da gioco e in qualche modo vincolano l'apertura delle stesse qualora vengano a rischio la sicurezza urbana, la viabilità, ecc.

Dato l'ampio margine di discrezionalità lasciato alle Amministrazioni comunali, è possibile trovare in Italia regolamenti comunali molto restrittivi e altri molto più blandi in tema di apertura, chiusura e ubicazione dei punti di gioco. Tutto ciò ha generato forti resistenze da parte degli esercenti delle sale da gioco, che hanno presentato numerosi ricorsi ai tribunali amministrativi, che a loro volta hanno prodotto contrastanti decisioni da parte dei giudici. Tuttavia, negli ultimi anni va segnalata una significativa evoluzione della giurisprudenza in materia, grazie alle più recenti pronunce della Corte costituzionale, che hanno largamente legittimato gli interventi dei Comuni in questo particolare settore.<sup>15</sup>

In sintesi, il quadro normativo sopra descritto evidenzia la presenza di una complessa serie di interventi, eseguiti da molte Amministrazioni locali, per contrastare la crescita dell'offerta da gioco e la diffusione della ludopatia. Tali iniziative delle Amministrazioni locali hanno contribuito, in sede di Conferenza unificata, come descritto nel Par. 2.4, alla messa in opera di un programma di sensibile riduzione del numero dei punti di gioco entro il 2019.

## 2.7 Il profilo tributario

Anche il quadro normativo che disciplina il prelievo erariale del settore dei giochi risulta assai 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.

In linea di massima, la natura delle entrate generate dal comparto giochi si distingue in due categorie:

- Entrate Extra-tributarie;
- Entrate Tributarie.

Nella categoria delle entrate extra-tributarie, il gettito erariale viene ottenuto in maniera residuale. In particolare, le entrate fiscali si ottengono sottraendo dall'importo complessivo delle giocate (raccolta), le vincite pagate ai giocatori e l'aggio spettante al gestore del punto di gioco. La

---

<sup>15</sup> Vedi la sentenza n. 300 del 2011, la sentenza n. 220 del 2014 e la sentenza n. 108 del 2017.



riscossione di tali entrate rientra nelle competenze di ADM, la quale esercita in modo diretto l'attività di raccolta presso i concessionari autorizzati.

I giochi sottoposti a questo tipo di prelievo fiscale sono:

- Lotto;
- Lotterie istantanee;
- Lotterie ad estrazione differita;
- Bingo fino al 2016.

Il gettito generato da tutte le altre tipologie di gioco, viene classificato, invece, fra le entrate tributarie. Tuttavia, basi imponibili e le aliquote variano a seconda della diversa tipologia di gioco. In particolare, esistono quattro tipi di aliquote applicate alle diverse forme di gioco:

1. Il Prelievo erariale unico (PREU), istituito nel 2003<sup>16</sup> per i giochi praticati su macchine da intrattenimento comma 6<sup>17</sup> (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 stabilità, tuttavia 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. Soggetti passivi di imposta sono i concessionari;
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 7.<sup>18</sup> 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.

---

<sup>16</sup> DL 269 del 2003, art 39 comma 13.

<sup>17</sup> Gli apparecchi da intrattenimento comma 6 sono quelle macchine per le quali è previsto un premio in denaro, le c.d. AWP e VLT.

<sup>18</sup> 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.

Dal 2012, infine, per alcune tipologie di gioco è stata introdotta una tassazione ulteriore sulle somme vinte oltre i 500 euro, la c.d. tassa sulla fortuna. Recentemente, in particolare dall'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 VLT.<sup>19</sup>

Per maggiori approfondimenti circa il gettito prodotto dalle principali categorie di gioco, le basi imponibili e le aliquote applicate, si rimanda al capitolo 4 del presente lavoro.

---

<sup>19</sup> D.L. 50/2017.

### 3. Analisi economica dei principali comparti del settore dei giochi in Italia

In questa sezione verrà descritto l'andamento recente dei principali comparti del settore dei giochi in Italia, ossia quelli delle Lotterie, degli apparecchi da intrattenimento e delle scommesse. Verranno illustrati gli andamenti del mercato in termini di volumi delle giocate, dei premi e della spesa dei giocatori, in relazione al *payout* associato alle rispettive tipologie di gioco. Verranno tralasciati invece, gli aspetti relativi alle entrate erariali, che saranno trattati più approfonditamente nella sezione 4.

#### 3.1 Il comparto Lotterie: situazione corrente e proiezioni 2017

##### 3.1.1 Introduzione

I giochi numerici a quota fissa, i giochi numerici a totalizzatore e le lotterie istantanee (d'ora in poi comparto "Lotterie") rappresentano una quota rilevante del mercato dei giochi in Italia. Nel 2016, il comparto Lotterie ha prodotto un volume di gioco pari a €18,7 miliardi (il 19,5% di tutto il mercato dei giochi).

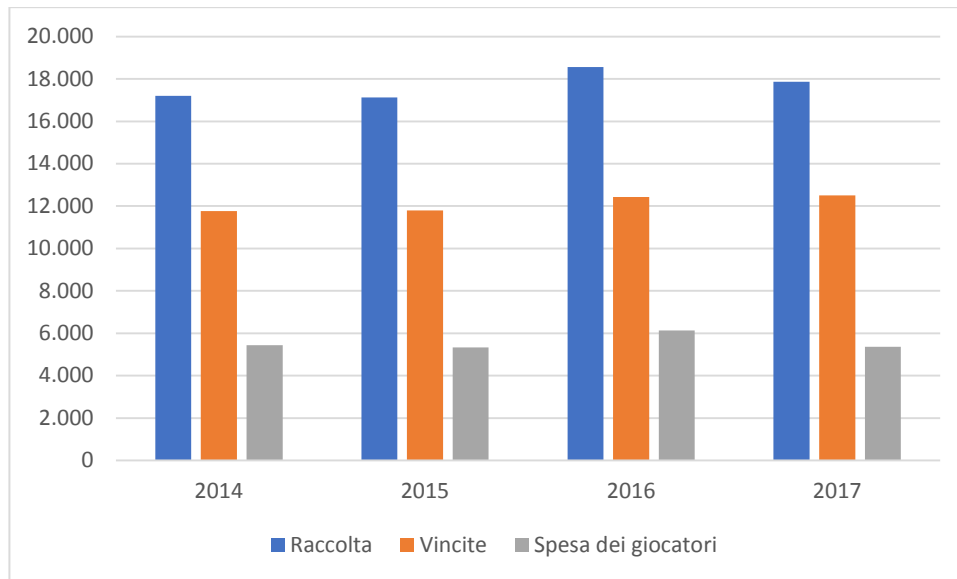
Il comparto Lotterie è stato per anni il più importante del mercato dei giochi in Italia: infatti, fino al 2004 oltre il 50% della raccolta proveniva da questo settore. Negli anni più recenti, tuttavia, il mercato dei giochi ha sperimentato una rapida evoluzione dovuta all'apertura delle sale da gioco e alla legalizzazione di scommesse e apparecchi (AWP e VLT), che ha modificato sensibilmente le quote di mercato, causando un ridimensionamento del comparto Lotterie a favore dei giochi di nuova introduzione.

La sezione che segue fornisce un'analisi dettagliata dell'evoluzione recente (2014-2017) del comparto Lotterie: la conclusione dell'analisi è che la spesa dei giocatori nel comparto è stabile o, in altre parole, che il comparto è maturo. Tale conclusione viene sostanziata da adeguati test statistici, che sono descritti nell'Appendice 1.

##### 3.1.2 Evidenza empirica

Fra il 2012 e il 2017 la raccolta del comparto Lotterie è stata mediamente pari al 20% della raccolta totale, garantendo mediamente entrate erariali pari al 38,6% di tutte le entrate derivanti dai giochi. Nel Grafico 3.1 vengono sintetizzati i dati relativi a il tutto comparto dal 2014 al 2017.

**Grafico 3.1 Comparto Lotterie: Raccolta, Vincite e Spesa dei giocatori 2014-17**  
(milioni di €)



Fonte: Agenzia delle Dogane e dei Monopoli. Per il 2017 stime CASMEF.

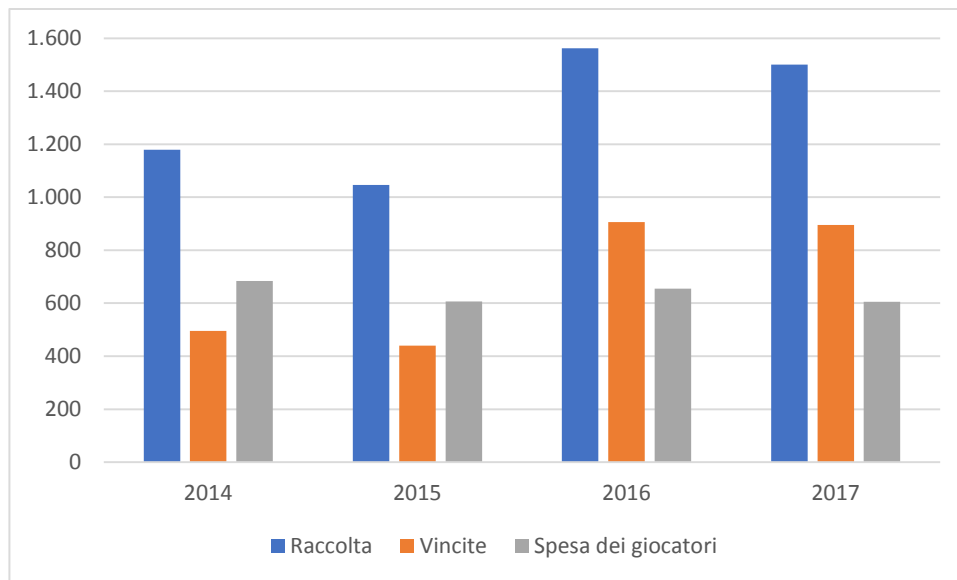
Appare subito evidente che, a partire dal 2014, la spesa dei giocatori, calcolata come differenza tra la raccolta e le vincite, è rimasta sostanzialmente stabile. La spesa dei giocatori è una variabile di fondamentale importanza per la comprensione delle prospettive future del mercato: rappresentando il potenziale di mercato (quanto, cioè, i consumatori mettono a disposizione dell'industria), la sua stabilità indica un elevato livello di maturità raggiunto dal mercato.

Guardando con attenzione i dati, però, si osserva che la spesa ha sperimentato una crescita significativa nel 2016. L'intuizione è che tale crescita non sia dovuta ad un'inversione di tendenza, quanto, piuttosto, al verificarsi di eventi eccezionali come l'entrata in vigore (proprio nel 2016) della riforma del SuperEnalotto e il ritardo dell'estrazione di molti numeri nel gioco del Lotto (sempre nello stesso anno). Tuttavia, data l'importanza del dato relativo alla spesa per i motivi sopra enunciati, tale intuizione deve necessariamente essere verificata con metodologie scientificamente robuste: l'Appendice 1 contiene i risultati di alcuni test statistici che confermano la stazionarietà della serie storica della spesa dei giocatori.

Dal momento che la stazionarietà della spesa totale potrebbe essere il risultato di massicci spostamenti all'interno del comparto (effetto sostituzione), un'analisi approfondita del mercato non può prescindere dalla scomposizione del comparto Lotterie nelle sue tre principali componenti, ovvero i giochi numerici a totalizzatore, le lotterie istantanee (Gratta e Vinci) e il Lotto. Tale scomposizione assume ancora maggiore rilevanza poiché queste tre componenti presentano significative differenze in termini di raccolta, entrate erariali, e, soprattutto, *payout*.

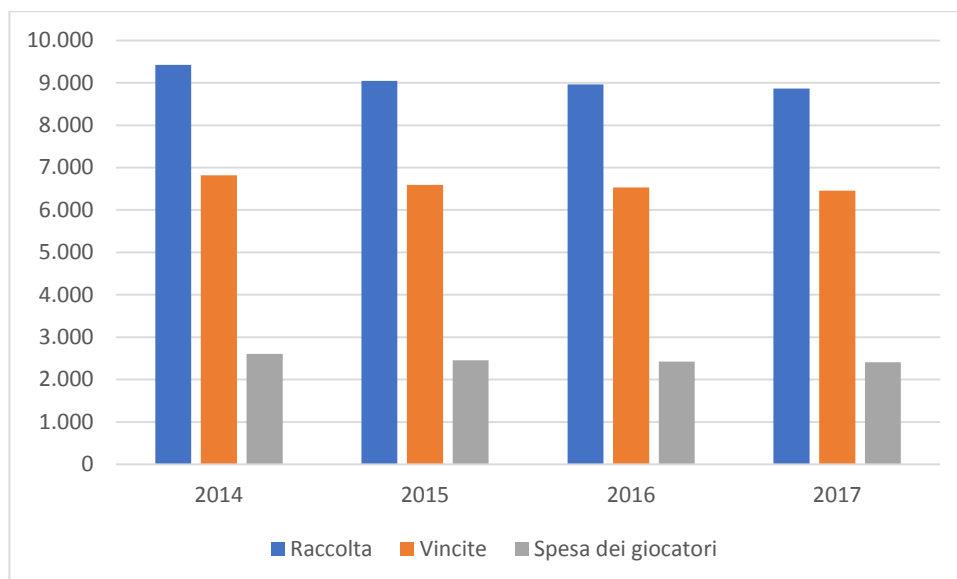
Nei Grafici 3.2, 3.3 e 3.4. la raccolta, la spesa dei giocatori e le vincite del comparto Lotterie vengono scomposte nelle tre componenti di gioco.

**Grafico 3.2 Giochi numerici a totalizzatore: Raccolta, Vincite e Spesa dei giocatori 2014-17**  
(milioni di €)



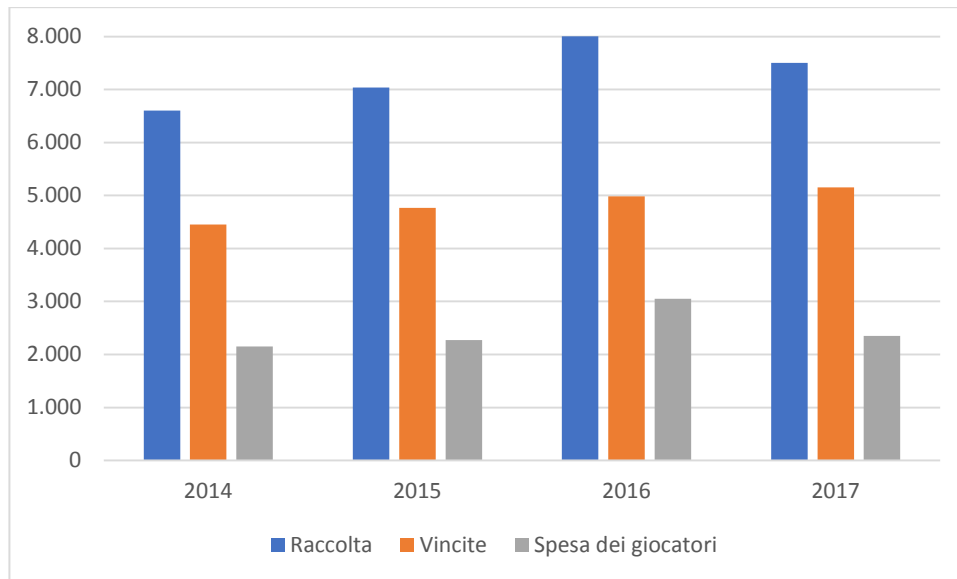
Fonte: Agenzia delle Dogane e dei Monopoli. Per il 2017 stime CASMEF.

**Grafico 3.3 Lotterie istantanee: Raccolta, Vincite e Spesa dei giocatori 2014-17**  
(milioni di €)



Fonte: Agenzia delle Dogane e dei Monopoli. Per il 2017 stime CASMEF.

**Grafico 3.4 Lotto: Raccolta, Vincite e Spesa dei giocatori 2014-17**  
(milioni di €)



Fonte: Agenzia delle Dogane e dei Monopoli. Per il 2017 stime CASMEF.

I dati, ad esclusione del già citato 2016, evidenziano una stabilità della spesa dei giocatori anche nelle singole componenti del comparto Lotterie. Quindi, nonostante le differenze di raccolta e *payout*, sembra plausibile escludere massicci spostamenti dei consumatori all'interno del comparto.

In particolare, i dati evidenziano che all'interno del comparto Lotterie, in tutto il periodo considerato, le lotterie istantanee hanno fatto registrare i valori più alti della raccolta con una media del 51,3% del totale, contro il 41,2% del Lotto e il 7,5% dei giochi numerici a totalizzatore. La motivazione di tale ripartizione risiede principalmente nella differenza fra i *payout* dei singoli giochi: per le lotterie istantanee, infatti, il *payout* medio fra il 2014 e il 2017 è stato pari al 72,7%, contro il 66,5% del Lotto e il 50,4% dei giochi a totalizzatore.

Il Riquadro che segue fornisce una spiegazione più approfondita del concetto di *payout* declinato per le diverse tipologie di gioco.

#### *Riquadro. Il payout nel comparto Lotterie*

*Il rapporto fra vincite e raccolta, detto anche payout effettivo, nonostante rappresenti un importante indicatore per valutare la redditività dei giochi, non è da solo sufficiente per effettuare un confronto completo e omogeneo in termini di convenienza per il giocatore. Poiché esso assume significati diversi a seconda che si riferisca ai giochi a quota fissa o a quelli a totalizzatore, per rendere robusti alcuni confronti statisticamente spuri, è necessario definire anche il payout ex ante, il valore atteso della scommessa e il suo prezzo.*

*Per i giochi a totalizzatore, l'Agenzia delle Dogane e di Monopoli stabilisce ex ante il livello del payout: in altre parole, il montepremi viene calcolato come percentuale fissa della raccolta. In questo caso, il payout ex ante coincide nel lungo periodo con quello effettivo, mentre nel breve periodo i due valori possono divergere anche notevolmente a causa della presenza di premi (ad esempio il jackpot) che vengono rinviati ai concorsi*

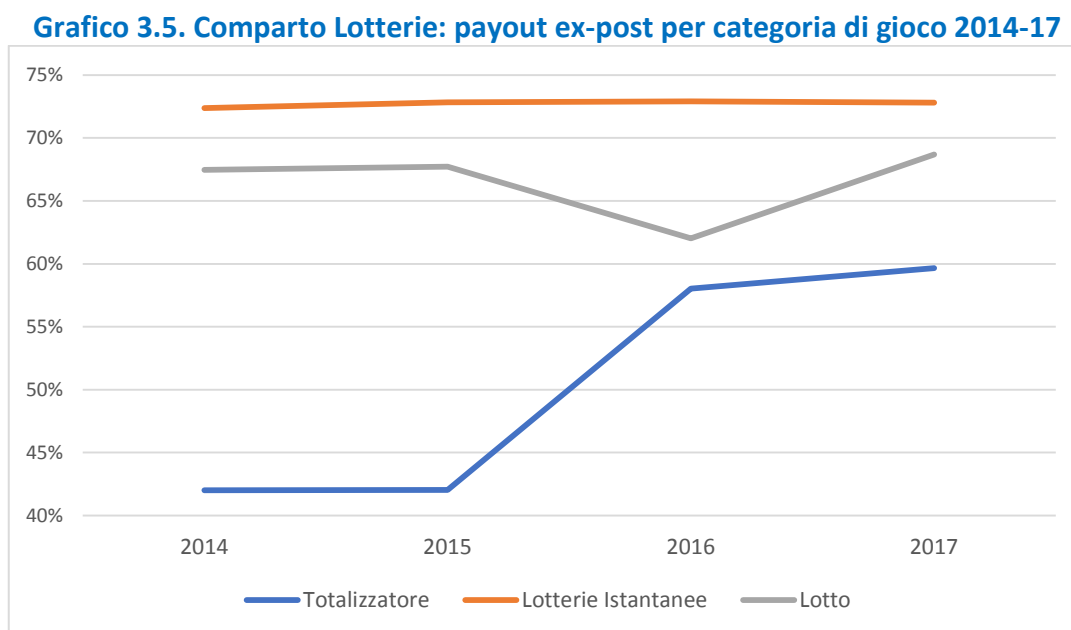
successivi qualora non risulti nessun giocatore vincente. Viceversa, i giochi a quota fissa come il Lotto, non rientrano in questa categoria: in questo caso il payout non è stabilito ex ante e dipende dal numero di giocate vincenti, che possono essere verificati solo ex post; per tali ragioni, si può verificare, almeno in linea teorica, che in alcuni concorsi il payout effettivo possa essere superiore alla raccolta. Per le lotterie istantanee, invece, è possibile conoscere con certezza la probabilità di vincita in quanto è noto ex ante il numero di biglietti vincenti rispetto al numero di biglietti in circolazione.

L'altra variabile fondamentale per completare il confronto fra i giochi è rappresentata dal valore atteso della scommessa. Per valore atteso della scommessa si intende quanto ogni singolo giocatore si aspetta di ricevere sotto forma di vincita per ogni Euro giocato. Conoscendo questo valore è poi possibile calcolare facilmente il prezzo della scommessa come differenza fra l'Euro giocato e il valore atteso. Il calcolo del valore atteso dipende fondamentalmente da tre fattori: dalla probabilità associata agli eventi favorevoli del gioco, dall'ammontare del premio e in alcuni casi, come nei giochi a totalizzatore, dal numero delle giocate degli altri concorrenti che influenza il montepremi e la probabilità che il premio venga diviso tra più vincitori. Nei giochi quali il Lotto e le lotterie istantanee il valore atteso della scommessa e di conseguenza il suo prezzo, rimangono costanti nel tempo in quanto sono costanti sia le probabilità di vincere sia l'ammontare del premio. Appare evidente come per tutti i giochi con queste caratteristiche, comprese le lotterie istantanee dove si conoscono a priori il numero e l'ammontare dei premi e il numero di biglietti in circolazione, il valore atteso della scommessa e il suo prezzo rimangano costanti, il payout ex ante non sia calcolabile, mentre il payout effettivo vari in funzione del numero delle giocate vincenti.

Per i giochi numerici a totalizzatore il calcolo del valore atteso risulta più complesso poiché, nonostante le probabilità dell'evento positivo siano calcolabili a priori, l'ammontare dei premi dipende dall'ammontare delle giocate effettuate in ogni concorso e dal regolamento, che stabilisce il modo in cui si forma il montepremi. Inoltre, per questo tipo di giochi ogni singola giocata consente di partecipare anche ai premi di categoria inferiore, che vanno a contribuire alla formazione del valore atteso complessivo. Tutto ciò fa sì che il payout ex ante del gioco sia noto, mentre risultano variabili il valore atteso e il prezzo della scommessa, così come il payout effettivo (almeno nel breve periodo).

Come vedremo nella sezione 4, differenze fra i *payout* influenzano la raccolta e si ripercuotono necessariamente in misura opposta sulla redditività erariale dei singoli giochi.

Nel grafico 3.5 vengono illustrati i *payout* ex-post medi per ciascuna delle tre categorie del comparto Lotterie.



Fonte: Agenzia delle Dogane e dei Monopoli. Per il 2017 stime CASMEF.

A riprova di quanto affermato in precedenza, si può notare che il *payout* ex-post delle lotterie istantanee è rimasto pressoché costante in virtù del fatto che il numero di tagliandi vincenti rispetto al numero di tagliandi in circolazione è noto e rimane costante su ogni specifica lotteria istantanea.

Anche per i giochi numerici a totalizzatore, fra il 2014 e il 2015 il *payout* è rimasto costante, pur se su livelli molto più bassi rispetto alle altre due categorie di gioco, in quanto il regolamento stabiliva e stabilisce che una quota fissa della raccolta debba essere destinata al montepremi; ovviamente, però, il montepremi non viene distribuito ai giocatori in ogni singolo concorso. 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% la percentuale della raccolta destinata al montepremi (*payout*).

Più variabile, ma pur sempre in media superiore ai giochi a totalizzatore, risulta il *payout* del Lotto in quanto, nonostante siano noti ex-ante i premi distribuiti ad ogni singola sorte, il *payout* effettivo varia in funzione del numero delle giocate vincenti.

In conclusione, la tendenza degli ultimi quattro anni evidenzia una sostanziale tenuta del comparto Lotterie, che si assesta intorno al 20% dell'intero mercato con oscillazioni minime e di natura fisiologica fra il 2014 e il 2017. I dati sin qui a disposizione suggeriscono che dal 2011 è iniziata una fase di sostanziale stabilità dovuta alla presenza di giocatori tradizionalmente attratti dai giochi numerici e dalle lotterie. Anche la sostituzione tra le diverse componenti del comparto sembra essere di entità trascurabile, ma le differenze di *payout* si ripercuotono in maniera significativa sulle entrate erariali Sezione 4).

### 3.1.3 Prospettive future

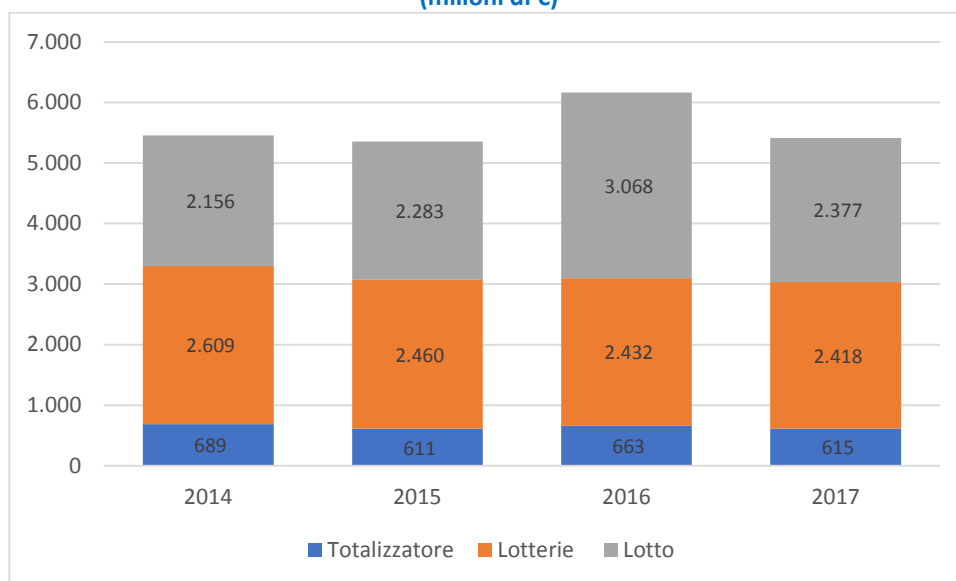
Come dimostrato nella sezione precedente, il comparto Lotterie appare maturo e con quote di mercato stabili.

L'attuale assetto del comparto Lotterie è fondato su dinamiche competitive tra i concessionari delle diverse tipologie di gioco, che, insieme ad un'offerta variegata di giochi con diverse caratteristiche e diversi *payout* riescono a mantenere stabile nel tempo la spesa dei giocatori e di conseguenza il gettito fiscale.

Il Grafico 3.6 mostra come dal 2014 la spesa dei giocatori sia rimasta costante nel tempo, come ampiamente argomentato nella sezione precedente, grazie anche ad un assetto competitivo diversificato, come appena detto.



**Grafico 3.6 Comparto Lotterie: spesa dei giocatori 2014-17**  
(milioni di €)



Fonte: Agenzia delle Dogane e dei Monopoli. Per il 2017 stime CASMEF.

### 3.1.4 Conclusioni

I risultati dell'analisi evidenziano che:

- Il settore Lotterie può dirsi ormai maturo: infatti, la spesa dei giocatori è stabile al di là delle recenti riforme che hanno interessato i giochi a totalizzatore nazionale.
- A seguito della riforma, il *payout* dei giochi a totalizzatore nazionale è cresciuto, mentre per altre tipologie di gioco è rimasto pressoché costante. Inoltre, l'aumento del *payout* nei giochi a totalizzatore si è tradotto in un aumento della raccolta.
- L'attuale equilibrio di mercato si sostiene grazie alla diversificazione dell'offerta e alla struttura competitiva indotta dall'attuale assetto istituzionale.

## 3.2. Il comparto degli apparecchi da intrattenimento: situazione corrente e proiezioni 2017

### 3.2.1 Introduzione

Come visto nella sezione 2, il comparto degli apparecchi da intrattenimento, AWP e VLT, è stato oggetto di numerosi interventi da parte del legislatore e ha generato numerose controversie fra gli Enti locali e i gestori delle sale gioco.

Al di là di ogni considerazione di tipo sociale e sanitaria circa l'impatto del gioco sui cittadini, questa sezione si pone l'obiettivo di analizzare le condizioni correnti di questo mercato e quelle della filiera degli apparecchi di intrattenimento.

### 3.2.2 I numeri del mercato

Il piano di contrasto al gioco illegale intrapreso dal Governo Italiano alla fine del 2003 ha favorito un forte sviluppo del mercato degli apparecchi da intrattenimento (AWP prima e VLT dal 2010 in poi).

Dal 2004 al 2016 il volume della raccolta è passato da 4,47 miliardi di Euro a oltre 49 miliardi, sfiorando la cifra record di circa 50 miliardi nel 2012.

I motivi di un così rapido sviluppo del settore sono dipesi, oltre che dalla diffusione su tutto il territorio nazionale degli apparecchi, dall'elevato *payout* medio per i giocatori (espresso come percentuale delle vincite a fronte delle somme giocate per ogni singolo gioco installato), che è passato dal 75% del 2004 al 79% del 2016, rimanendo superiore all'80% fra il 2012 e il 2015.

Come detto, il sistema di gioco 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 di Euro del 2010 agli oltre 23 miliardi di Euro del 2016 e secondo nostre stime dovrebbe raggiungere i 23,5 miliardi nel 2017. Negli stessi anni, la raccolta del comparto AWP ha subito invece una flessione riducendosi del 14,4%, per il 2017 è prevista una ulteriore flessione superiore a 1 miliardo di euro.

Nonostante l'inevitabile effetto di sostituzione avvenuto nei primi anni di introduzione degli apparecchi VLT, i due segmenti di mercato sono rimasti distinti:<sup>20</sup> 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.

Il Grafico 3.7 mostra l'andamento della raccolta complessiva del settore apparecchi da intrattenimento, delle vincite e della spesa dei giocatori dal 2004 al 2017.

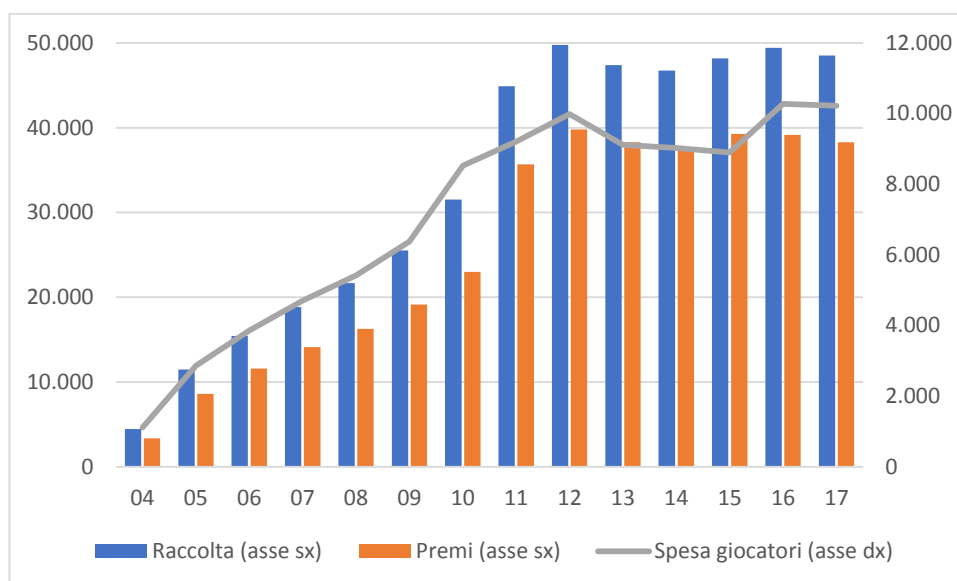
Come si evince chiaramente, dal 2011 in poi il comparto mostra i segni di una raggiunta maturità, che si esplica in una sostanziale stabilità della spesa dei giocatori, anche a fronte di successivi aggiustamenti delle aliquote fiscali e di conseguenti modifiche al livello minimo di *payout* prescritto dalla legge.

Per completezza, vale la pena notare che tra il 2012 e il 2017 il *payout* medio delle macchine AWP è passato dal 75,6% al 70,6%, mentre quello per le VLT è salito dall'85,2% all'88% (Grafico 3.8).

---

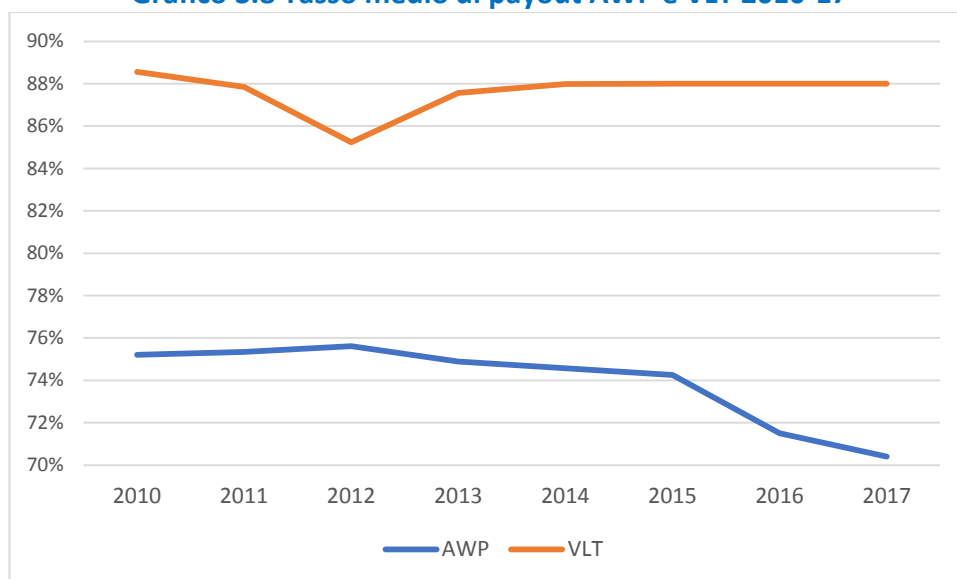
<sup>20</sup> A conferma di ciò, nei casi di presenza simultanea di apparecchi AWP e VLT nella medesima sala dedicata si è assistito a ridotti livelli di cannibalizzazione.

**Grafico 3.7 Raccolta, premi e spesa dei giocatori: AWP e VLT 2004-17**  
(milioni di €)



Fonte: Agenzia delle Dogane e dei Monopoli. Per il 2017 stime CASMEF.

**Grafico 3.8 Tasso medio di payout AWP e VLT 2010-17**



Fonte: Agenzia delle Dogane e dei Monopoli. Per il 2017 stime CASMEF.

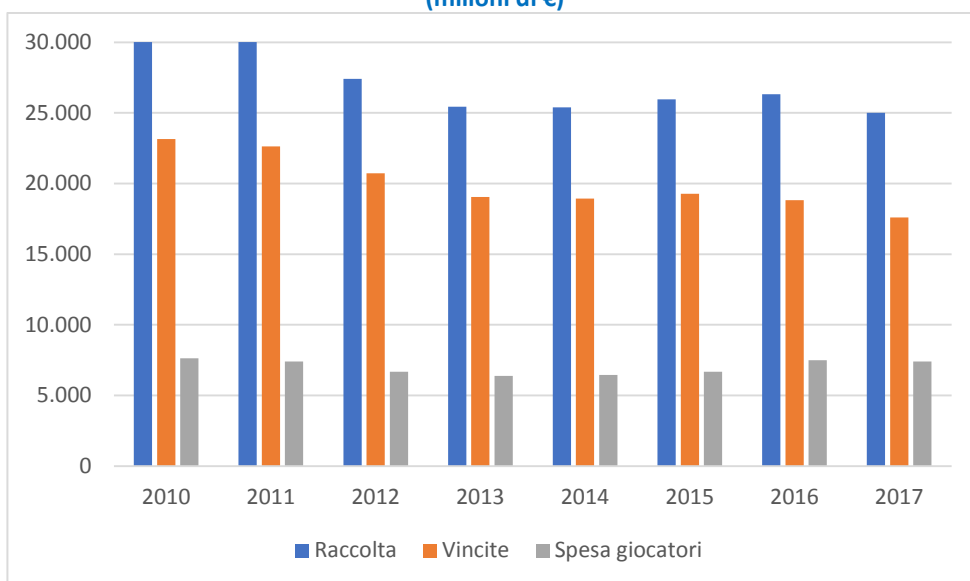
Per le AWP e le VLT, nei Grafici 3.9 e 3.10 vengono presentati il totale della raccolta, le vincite e la spesa dei giocatori.

I volumi di gioco risultano abbastanza simili con una leggera preponderanza per il settore delle AWP che nel 2016 ha superato i 26 miliardi di Euro, contro i 23 miliardi del settore VLT. Per il 2017 è previsto un calo superiore al miliardo di euro nella raccolta delle AWP e un incremento nella raccolta delle VLT di circa 400 milioni.

Le differenze fra i *payout* descritte precedentemente fanno sì che, nonostante la raccolta sia superiore per il settore delle AWP, dal 2015 in poi il settore VLT distribuisca un ammontare superiore di premi rispetto all'altro comparto. In particolare, nel 2016 le VLT hanno distribuito oltre 20 miliardi di Euro di premi contro i 18,8 miliardi distribuiti dalle AWP.

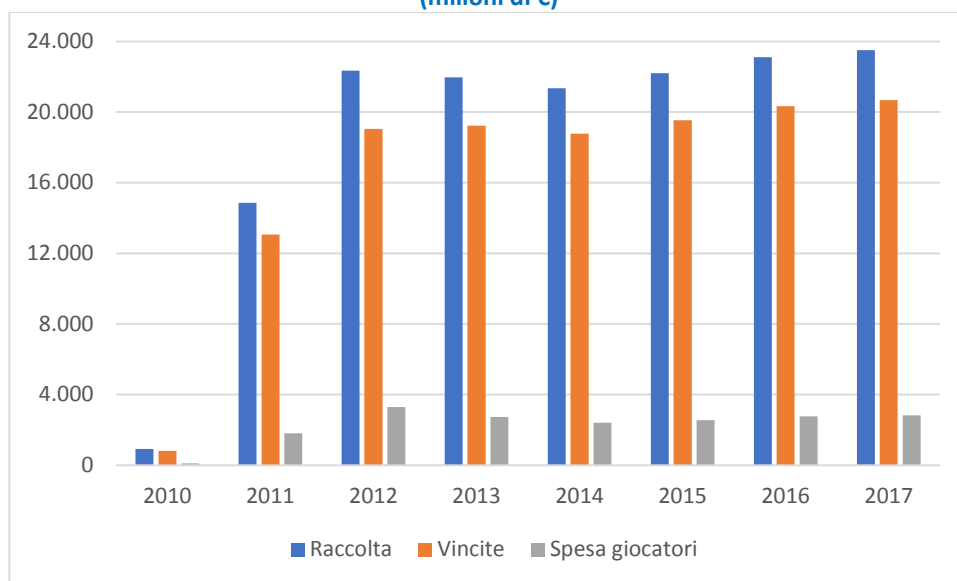
Conseguentemente, sempre nel 2016, la spesa dei giocatori è risultata inferiore per le VLT; in particolare, tale spesa è risultata pari a 2,8 miliardi di Euro per le VLT contro i 7,5 miliardi per le AWP, che, in percentuale rispetto alla raccolta, ammonta al 12% per le VLT e al 28,5% per le AWP.

**Grafico 3.9 AWP: Raccolta, Vincite, Spesa dei giocatori 2010-17**  
(milioni di €)



Fonte: Agenzia delle Dogane e dei Monopoli. Per il 2017 stime CASMEF.

**Grafico 3.10 VLT: Raccolta, Vincite, Spesa dei giocatori 2010-17**  
(milioni di €)



Fonte: Agenzia delle Dogane e dei Monopoli. Per il 2017 stime CASMEF.

L'elevata dinamica della raccolta VLT, come descritto sopra, è stata influenzata dal differenziale di *payout* fra AWP e VLT, che fra il 2015 e il 2017 è aumentato di 3,9 punti percentuali a sfavore delle AWP. Negli ultimi tre anni, infatti, il *payout* delle AWP è passato dal 74,3% del 2015 al 70,4% del 2017, mentre quello delle VLT è rimasto invariato all'88% (Grafico 3.8). Il guadagno di competitività per le VLT potrebbe contribuire ad innescare effetti di sostituzione fra i due comparti tale da far diminuire la raccolta sulle AWP di 963 milioni di euro, a favore di quella delle VLT che crescerebbe di 1,3 miliardi di euro nel periodo 2015-17.

### 3.2.3 Conclusioni

I risultati dell'analisi evidenziano che:

- Il mercato degli apparecchi da intrattenimento, dopo aver sperimentato periodi di fortissima crescita a partire dal 2004, anno della liberalizzazione dell'offerta, è ormai un mercato maturo.
- All'interno del mercato è possibile individuare due sotto comparti distinti: quello delle macchine AWP e quello delle macchine VLT, che anche se apparentemente simili, presentano caratteristiche tecniche e commerciali peculiari, che hanno spinto anche il legislatore a differenziare il trattamento erariale e le modalità consentite di distribuzione.
- I due settori presentano tassi di *payout* differenti: per il comparto AWP si osserva un *payout* medio in costante decrescita dal 2012 al 2017 con valori scesi dal 75,6% al 70,6%. Il comparto VLT presenta invece tassi medi di *payout* più alti e stabili negli ultimi quattro anni, su valori che si assestano all'88%.

## 3.3 Il settore scommesse: situazione corrente e proiezioni 2017

### 3.3.1 Introduzione

Il comparto delle scommesse è costituito prevalentemente dalle scommesse sportive e solo in piccolissima parte dalle scommesse ippiche. L'intero comparto, nel 2016, ha contribuito al 6,8% del totale della raccolta, e all'1,8% delle entrate erariali provenienti dal mercato off-line, ossia quello in cui le scommesse vengono effettuate presso apposite ricevitorie.

Il settore delle scommesse ippiche nel corso degli ultimi anni ha subito un pesante ridimensionamento, la raccolta è passata da quasi il 12% del totale nel 2004, all'appena 0,6% nel 2016, con una contrazione di circa 2,3 miliardi di euro, nonostante questo tipo di scommesse sia

quella che può vantare la tradizione più lunga, tra di queste la più importante è sicuramente la Tris, nata sul finire degli anni cinquanta.

Le altre scommesse sportive non ippiche sono classificate in via residuale in 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 sportivi.

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 raccolte esclusivamente dai concessionari presso le ricevitorie facenti parte della loro rete distributiva.<sup>21</sup>

Il settore delle scommesse sportive, dopo un periodo di relativa stabilità nell'andamento della raccolta fra il 2008 e il 2013, ha sperimentato successivamente un periodo di rapida evoluzione vedendo crescere la raccolta di oltre 3 miliardi di euro<sup>22</sup> dal 2014 al 2016, grazie anche all'opportunità di poter effettuare scommesse on line e live, anche dai propri dispositivi.

Nel settore delle scommesse sportive ed ippiche a quota fissa si è assistito alla più importante innovazione fiscale introdotta nel mercato dei giochi in Italia. In particolare, nel 2016 per le scommesse sportive, da un sistema di tassazione basato sulla raccolta, si è passati ad un sistema di tassazione sul margine lordo (GGR), che in pratica usa come base imponibile la differenza fra la raccolta e i premi restituiti ai giocatori. Lo stesso cambio di base imponibile è stato introdotto per le scommesse ippiche, ma a partire dal 2018.

Nel prossimo paragrafo saranno esaminati gli andamenti generali dei mercati delle scommesse sportive e delle scommesse ippiche in termini di raccolta, *payout*, spesa dei giocatori ed entrate erariali. Gli effetti del cambio di tassazione sulle entrate erariali e sui volumi di gioco saranno invece trattati nella sezione 4. Seguiranno, infine, le conclusioni.

---

<sup>21</sup> D.L. 04/07/2006 n.223.

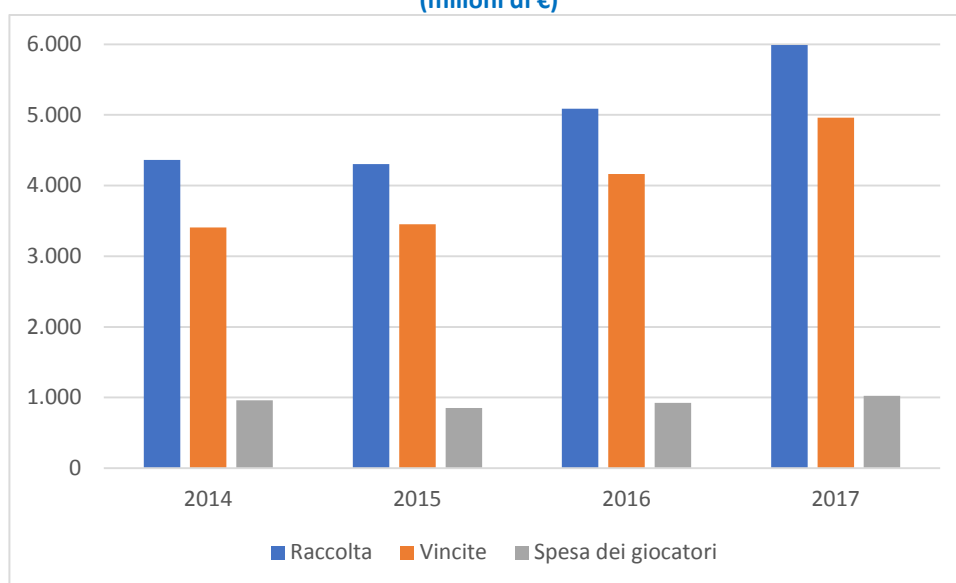
<sup>22</sup> Di cui circa 800 dal mercato off line.

### 3.3.2 I numeri del mercato

Nei Grafici 3.11., 3.12 e 3.13 sono rappresentati i principali andamenti del mercato delle scommesse totale e suddiviso nei comparti delle scommesse sportive e scommesse ippiche nei mercati offline dal 2014 al 2017.

La raccolta complessiva del mercato offline si è assestata nel 2016 su valori prossimi ai 6 miliardi di euro.

**Grafico 3.11 Scommesse offline: Raccolta, Vincite, Spesa dei giocatori 2014-17**  
(milioni di €)

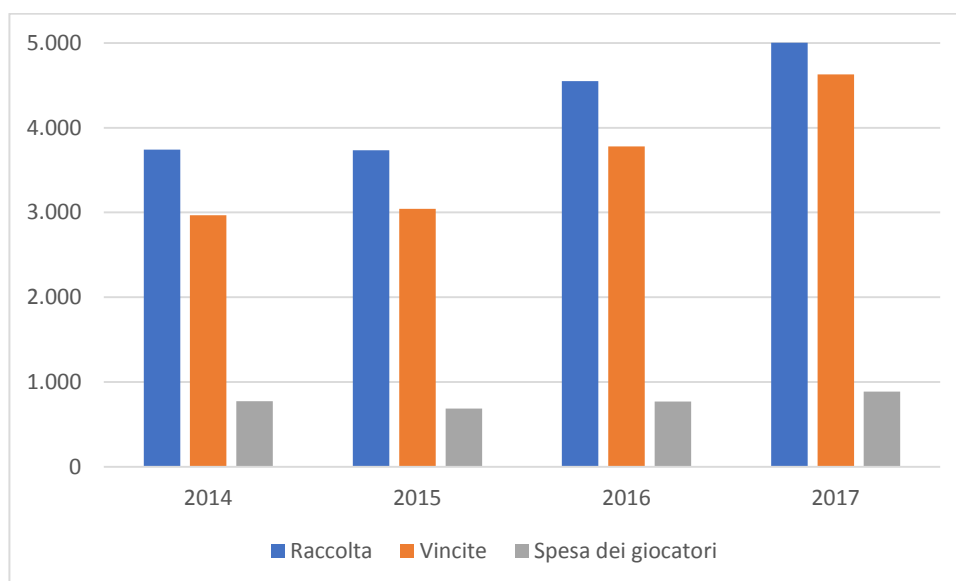


Fonte: Agenzia delle Dogane e dei Monopoli. Per il 2017 stime CASMEF.

La raccolta complessiva di tutto il mercato mostra forti incrementi a partire dal 2015 sia nel mercato offline che su quello online pari a oltre un miliardo di euro nel 2016 e quasi 2 miliardi di euro nel 2017, ascrivibili esclusivamente al mercato delle scommesse sportive.

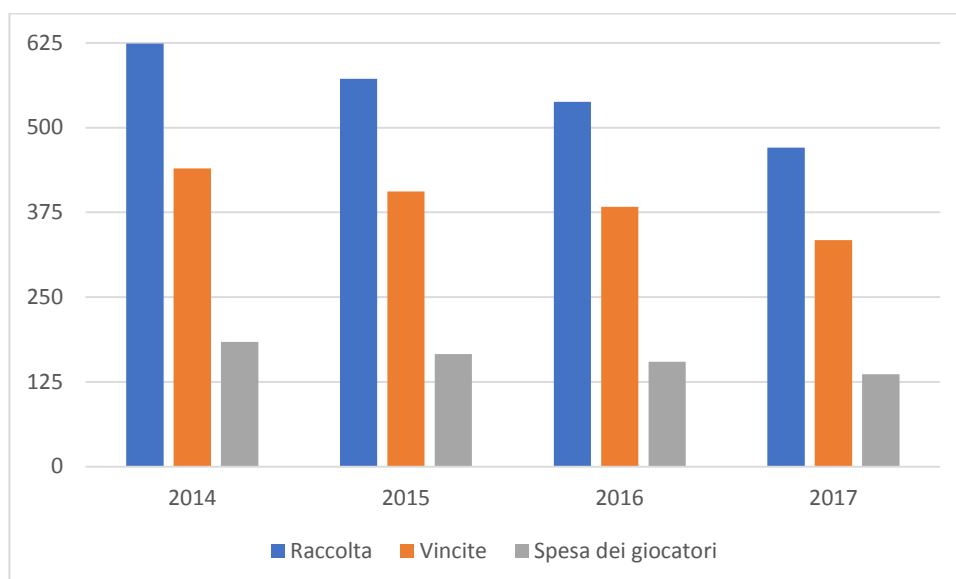
Il settore delle scommesse ippiche continua inesorabilmente nel suo declino con una raccolta totale di appena 608, di cui 538 derivanti dal mercato offline.

**Grafico 3.12 Scommesse sportive off line: Raccolta, Vincite, Spesa dei giocatori 2014-17**  
(milioni di €)



Fonte: Agenzia delle Dogane e dei Monopoli. Per il 2017 stime CASMEF.

**Grafico 3.13 Scommesse ippiche offline: Raccolta, Vincite, Spesa dei giocatori 2014-17**  
(milioni di €)



Fonte: Agenzia delle Dogane e dei Monopoli. Per il 2017 stime CASMEF.

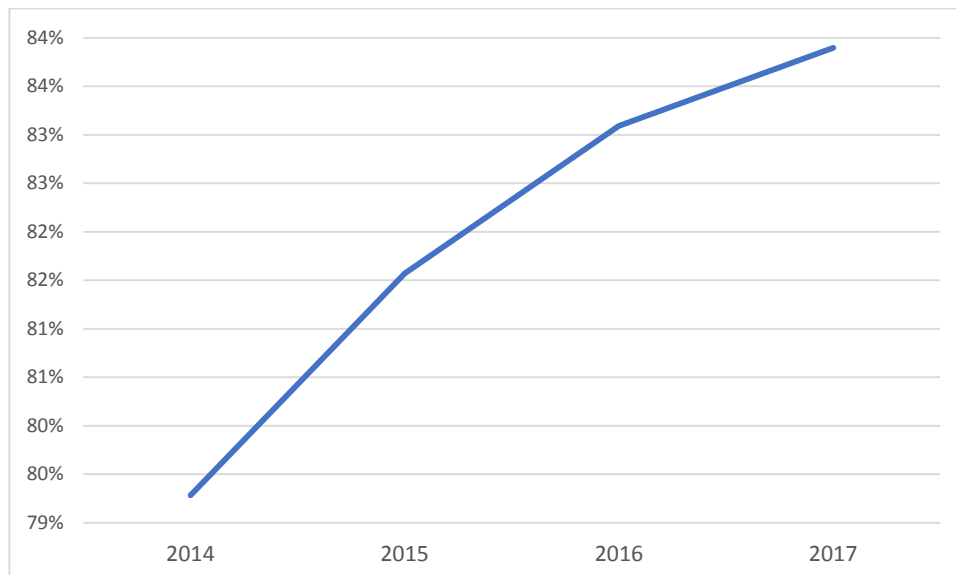
Il sensibile incremento nei volumi di gioco di scommesse sportive può essere attribuito a vari fattori.

In primo luogo, il *payout* del settore scommesse sportive dal 2014 è in costante crescita, con valori che negli ultimi tre anni hanno sempre superato l'80% e per il 2017 si prevede che raggiungerà la soglia di circa l'84% (Grafico 3.14). Come nel caso del settore degli apparecchi, a *payout* alti corrispondono volumi di gioco crescenti, che in questo caso hanno portato un incremento della



raccolta offline del 47,5% fra il 2014 e il 2017. L'aumento del *payout*, a sua volta, può essere spiegato, come vedremo nella sezione 4.2.3, dal cambio di base imponibile, basata sul margine lordo.

**Grafico 3.14 Payout scommesse sportive offline 2014-17**



Fonte: Agenzia delle Dogane e dei Monopoli. Per il 2017 stime CASMEF.

In secondo luogo, la crescita dei volumi di gioco può in parte essere attribuita al notevole incremento dell'offerta di gioco, sia perché in questo mercato sono intervenuti numerosissimi operatori nazionali ed esteri, a causa della sanatoria implementata a partire dal 2015 e dell'aumento degli operatori online, sia perché, grazie alla tecnologia, è stato possibile incrementare notevolmente il numero di scommesse che si possono effettuare, di cui alcune anche on line e su eventi già iniziati. La presenza di numerosi operatori, inoltre, è stata ed è accompagnata da massicce campagne pubblicitarie che senza dubbio hanno contribuito a far crescere la raccolta.

Come visto nell'introduzione, la presenza di numerosi operatori stranieri ha fatto proliferare sul nostro territorio un numero molto 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 UE, definiti anche come centri di trasmissione dati (CTD), che agiscono sul nostro territorio per conto di un concessionario estero, sottostando alla legislazione fiscale del Paese di riferimento e non a quella Italiana. La presenza di questi cosiddetti CTD fa' sì che i volumi della raccolta e delle entrate fiscali ufficialmente contabilizzate risultino sottostimate per l'Italia. A seguito di ciò si sono aperti numerosi contenziosi e iniziative volte a stabilire quale fosse il Paese di riferimento che avrebbe dovuto applicare la tassazione. Il Governo, con le Leggi di stabilità del

2015 e del 2016, ha previsto una sanatoria per le agenzie di scommesse collegate ai bookmaker esteri prevedendo un contributo una tantum di 10 mila euro oltre all'imposta unica progressiva 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 circa l'emersione della raccolta proveniente dai CTD. Nella Tabella 1.3 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.

**Tabella 3.1 Effetti della regolarizzazione dei CTD sulla raccolta scommesse offline 2014-17**  
(milioni di €)

	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	0,0%	3.733	0,2	0,0%	4.548	500,0	11,0%	5.517	1.500,0	27,2%
Scommesse Ippiche	624	0,0	0,0%	572	0,0	0,0%	538	0,2	0,0%	470	5,0	1,1%
<b>Totale scommesse</b>	<b>4.365</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>4.305</b>	<b>0,2</b>	<b>0,0%</b>	<b>5.086</b>	<b>500,2</b>	<b>9,8%</b>	<b>5.987</b>	<b>1.505,0</b>	<b>25,1%</b>

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

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, secondo le nostre stime, l'11% della raccolta, cifra che dovrebbe più che raddoppiare nel corso del 2017 portandosi al 25%, per un ammontare pari a circa 1,5 miliardi di euro, che comporterebbero aumenti di entrate erariali per circa 40 milioni di euro. Il settore delle scommesse ippiche, invece, risultando meno esposto alla concorrenza dei CTD, potrebbe contribuire nel 2017 ad una riemersione di circa 5 milioni di euro.

### 3.3.4 Conclusioni

I risultati dell'analisi evidenziano che:

- Il settore delle scommesse in Italia è rappresentato da due sotto settori: quello delle scommesse sportive, che rappresentano il 92,5% del mercato e quello delle scommesse ippiche, che rappresentano il restante 7,5% del mercato. La raccolta complessiva di tutto il mercato mostra forti incrementi a partire dal 2015 sia nel mercato offline che su quello online pari a oltre un miliardo di euro nel 2016 e quasi 2 miliardi di euro nel 2017, ascrivibili esclusivamente al mercato delle scommesse sportive. Il settore delle scommesse ippiche

continua inesorabilmente nel suo declino con una raccolta di appena 608 milioni di euro nel 2016.

- Il settore delle scommesse sportive, dopo un periodo di relativa stabilità nell'andamento della raccolta fra il 2008 e il 2013, ha sperimentato successivamente un periodo di rapida evoluzione vedendo crescere la raccolta di oltre 3 miliardi di euro dal 2014 al 2016, grazie anche all'opportunità di poter effettuare scommesse *live* da telefoni, tablet e computer.
- Nel 2016 il volume di gioco delle scommesse sportive offline si è assestato su valori prossimi ai 4,5 miliardi di euro ai quali si aggiungono oltre 4 miliardi provenienti dalla raccolta online per un totale di 8,6 miliardi di euro.
- Il sensibile incremento nei volumi di gioco di scommesse sportive può essere attribuito a vari fattori:
  - In primo luogo, la presenza di numerosi operatori stranieri ha fatto proliferare sul nostro territorio un numero molto elevato di punti vendita, di cui alcune facenti capo a operatori con concessione ottenuta in Italia e altre facenti capo a operatori esteri con licenza ottenuta presso altri Paesi UE, definiti anche come centri di trasmissione dati (CTD).
  - In secondo luogo, la crescita dei volumi di gioco è in parte essere attribuita al notevole incremento dell'offerta di gioco, poiché, grazie alla tecnologia, è stato possibile incrementare notevolmente il numero di scommesse che si possono effettuare, di cui alcune anche on line e su eventi già iniziati. La presenza di numerosi operatori, inoltre, è stata ed è accompagnata da massicce campagne pubblicitarie che senza dubbio hanno contribuito a far crescere la raccolta.
  - Infine, il *payout* del settore scommesse sportive dal 2014 è in costante crescita, con valori che negli ultimi tre anni hanno sempre superato l'80% e per il 2017 si prevede che raggiungerà la soglia di circa l'84%. L'aumento del *payout*, a sua volta, può essere spiegato dalla riforma fiscale che dal 2016 tassa il margine lordo invece che la raccolta.
- La presenza dei cosiddetti CTD fa sì che i volumi della raccolta e delle entrate fiscali ufficialmente contabilizzate risultino sottostimate per l'Italia. Il Governo, con le Leggi di stabilità del 2015 e del 2016, ha previsto una sanatoria per le agenzie di scommesse collegate ai bookmaker esteri prevedendo un contributo una tantum di 10 mila euro oltre all'imposta unica progressiva.

- Le sanatorie hanno prodotto di recente alcuni effetti circa l'emersione della raccolta proveniente dai CTD. 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 12,1% della raccolta, cifra che dovrebbe più che raddoppiare nel corso del 2017 portandosi al 28,1%, per un ammontare pari a circa 1,6 miliardi di euro, che comporterebbero aumenti di entrate erariali per circa 44 milioni di euro.

### 3.4 La distribuzione regionale del gioco in Italia nel 2016

In questa sezione verranno illustrati i principali dati relativi alla distribuzione geografica del gioco in Italia nel 2016. Per rendere omogeneo il confronto, i dati di ADM sulla raccolta e sulla spesa dei giocatori a livello regionale, sono stati divisi per la popolazione residente. Il dato medio per abitante non è un indicatore preciso per conoscere come il gioco si distribuisca a livello regionale, in quanto sarebbe preferibile dividere il dato complessivo per il numero di giocatori nella Regione. Purtroppo, i dati regionali sul numero di giocatori, suddivisi a loro volta fra giocatori occasionali, abituali e problematici, non sono disponibili. Secondo alcuni studi,<sup>23</sup> in Italia circa il 56% della popolazione adulta (18-74 anni, pari a 44 milioni di persone) risulta giocatore in generale, di cui l'1,7% circa risulta invece giocatore problematico.

Nelle Tabelle 3.2 e 3.3 sono riportati i dati medi per abitante relativi alla raccolta e alla spesa effettiva dei giocatori, per il totale dei giochi e per le principali tipologie di gioco, quali gli apparecchi da intrattenimento, i giochi numerici a totalizzatore, le scommesse sportive, le lotterie e il lotto.

Come abbiamo visto, i dati medi sulla raccolta (Tabella 3.2) non sono un indicatore del giro di affari prodotto dai giochi, che invece è rappresentato dalle somme effettivamente spese dai giocatori (Tabella 3.3), ma forniscono, seppur in maniera approssimativa e imprecisa, un'indicazione del tempo trascorso nelle attività di gioco.

Il dato sulla raccolta per il totale dei giochi, evidenzia che è l'Abruzzo la regione con la raccolta media per abitante più alta, con valori pari a circa 1.496, seguito dalla Lombardia e dall'Emilia

---

<sup>23</sup> Vedi 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.

Romagna con 1.456 e 1.401 euro rispettivamente. La media per l'Italia è pari a 1.234 euro e le Regioni con la raccolta media per abitante più bassa risultano la Calabria, la Basilicata e la Sicilia con 926, 894 e 843 euro rispettivamente.

Analizzando invece le varie tipologie di gioco, appare evidente che il settore degli apparecchi da intrattenimento sia quello che produce i volumi di raccolta pro capite più elevati (pari al 66% della raccolta complessiva, per quanto riguarda il dato medio per l'Italia), seguito dal settore Lotterie, dal Lotto, dalle scommesse sportive e infine, dai giochi numerici a totalizzatore.

Per gli apparecchi da intrattenimento, la raccolta pro capite più elevata si registra in Lombardia ed Emilia Romagna, con valori pari a 1.036 e 1.018 euro rispettivamente, contro il dato medio nazionale di 818 euro. Sicilia, Basilicata e Calabria risultano le regioni dove la raccolta relativa agli apparecchi da intrattenimento risulta più bassa.

**Tabella 3.2 Giochi in Italia: Raccolta. Dati regionali per abitante 2016**  
(euro)

	Totale giochi	AWP-VLT	Giochi numerici a totalizzatore	Giochi a base sportiva	Lotterie	Lotto
Abruzzo	1.495,9	961,2	25,0	54,5	212,5	183,0
Basilicata	894,2	540,0	21,0	45,6	124,5	149,0
Calabria	926,1	550,1	23,9	55,0	114,5	158,8
Campania	1.248,7	665,0	24,3	146,1	120,6	188,4
Emilia Romagna	1.401,3	1.017,6	24,1	43,6	160,9	103,2
Friuli Venezia Giulia	1.143,0	849,8	32,8	34,5	108,4	87,0
Lazio	1.343,8	869,4	28,8	60,5	182,1	135,8
Liguria	1.234,9	889,3	24,3	42,2	114,4	123,3
Lombardia	1.455,7	1.035,6	37,4	42,1	169,6	127,6
Marche	1.245,7	808,8	20,8	63,1	172,9	141,1
Molise	1.156,4	789,2	19,3	45,1	122,4	145,0
Piemonte	1.167,2	844,4	21,2	38,9	114,1	110,4
Puglia	1.082,2	606,8	22,1	85,6	161,7	162,9
Sardegna	1.006,0	669,6	30,9	11,5	160,9	108,9
Sicilia	843,0	400,7	18,2	49,4	120,0	177,2
Toscana	1.281,0	903,4	24,0	53,4	150,4	95,1
Trentino Alto Adige	1.143,1	861,8	19,8	32,9	136,4	67,7
Umbria	1.236,3	826,9	21,4	50,6	192,4	113,6
Valle d'Aosta	1.048,2	733,0	23,6	19,7	149,7	110,3
Veneto	1.243,2	950,8	20,8	26,1	131,6	88,0
<b>Italia</b>	<b>1.233,5</b>	<b>818,4</b>	<b>25,8</b>	<b>56,9</b>	<b>147,9</b>	<b>132,6</b>

Fonte: elaborazioni CASMEF su dati Agenzia delle Dogane e dei Monopoli e Istat.

Per quanto riguarda le altre tipologie di gioco, il Lotto è molto diffuso in Campania, Abruzzo e Sicilia, mentre nelle Regioni del nord-est i volumi di gioco sono ben al di sotto della media nazionale.

Per le lotterie è ancora l’Abruzzo la regione dove si registra un volume di giocate pro capite più alto con 213 euro, mentre i volumi più bassi si registrano in Friuli Venezia Giulia con 108 euro.

Sulle scommesse a base sportiva spicca il dato della Campania dove risultano volumi di giocate pro capite pari a 146 euro, contro i 57 euro del dato medio nazionale e gli appena 11 euro della Sardegna.

Infine, volumi di giocate pro capite decisamente più bassi si registrano per i giochi numerici a totalizzatore, dove la spesa media pro capite a livello nazionale risulta pari a 26 euro, la Lombardia fa registrare il dato più alto con 37 euro, mentre in Sicilia si osservano i valori più bassi con 18 euro.

I numeri relativi alla spesa media pro capite regionale presentano caratteristiche simili a quelli appena osservati per la raccolta, ma forniscono l’informazione sul vero volume di affari generato mediamente da ogni residente.

Queste informazioni sono contenute nella Tabella 3.3 dove si può osservare che, per l’intero settore dei giochi, in Italia ogni residente perde al gioco in media circa 297 euro l’anno, di cui circa il 58% nel settore AWP e VLT (172 euro).

Come per la raccolta, la spesa dei giocatori più elevata si registra in Abruzzo, Lombardia ed Emilia Romagna rispettivamente con 355, 349 e 330 euro spesi in media da ogni abitante. Calabria, Sicilia e Basilicata fanno invece registrare i valori di spesa pe abitante più bassi.

**Tabella 3.3 Giochi in Italia: Spesa media dei giocatori. Dati regionali per abitante 2016 (euro)**

	Totale giochi	AWP-VLT	Giochi numerici a totalizzatore	Giochi a base sportiva	Lotterie	Lotto
Abruzzo	355,5	197,4	14,4	9,1	55,2	64,3
Basilicata	231,4	129,7	12,3	8,8	36,8	42,1
Calabria	156,2	127,2	-70,2	10,2	31,6	51,4
Campania	304,7	144,7	13,9	24,7	32,9	65,2
Emilia Romagna	330,0	207,5	13,9	7,4	43,6	44,3
Friuli Venezia Giulia	283,3	183,9	18,9	6,6	28,7	36,1
Lazio	315,7	174,5	15,8	9,7	47,3	51,5
Liguria	308,6	190,4	14,1	5,7	30,0	56,2
Lombardia	349,4	211,7	21,7	7,4	45,6	52,0
Marche	304,3	173,6	12,4	9,1	46,8	54,0
Molise	293,1	180,4	9,7	9,7	32,2	51,5
Piemonte	283,4	176,9	12,3	7,1	31,9	45,8
Puglia	268,2	132,1	12,5	15,0	44,3	54,4
Sardegna	282,5	173,6	16,9	1,8	42,9	41,1
Sicilia	225,2	91,4	9,5	8,7	33,6	62,3

Toscana	300,1	184,4	13,4	8,6	40,6	39,3
Trentino Alto Adige	249,3	161,8	11,3	6,6	35,8	28,2
Umbria	300,4	176,6	11,2	7,9	51,7	43,9
Valle d'Aosta	275,8	173,4	15,8	3,9	47,3	39,4
Veneto	292,4	195,6	11,6	4,9	36,5	36,9
<b>Italia</b>	<b>296,6</b>	<b>171,8</b>	<b>11,9</b>	<b>9,7</b>	<b>40,0</b>	<b>50,4</b>

Fonte: elaborazioni CASMEF su dati Agenzia delle Dogane e dei Monopoli e Istat.

I dati sui singoli giochi confermano in parte quanto visto in precedenza con la raccolta.

Nel settore apparecchi da intrattenimento la spesa maggiore si registra in Lombardia con 212 euro di spesa media per abitante; valori elevati si registrano anche in Emilia Romagna, Abruzzo, Veneto e Liguria dove la spesa si mantiene al di sopra di 190 euro per abitante. La regione dove la spesa pro rispettivamente.

Per il gioco del Lotto, in generale sono le regioni del sud Italia dove si spende di più. Mediamente ogni italiano ha speso nel 2016 50 euro, ma si osservano molte differenze fra le regioni dove la spesa più alta si registra in Campania con 65 euro a testa e quella più bassa in Trentino Alto Adige con 28 euro.

Nel settore Lotterie, non si osservano particolari differenze fra nord e sud. Il dato nazionale indica una spesa media pro capite di 40 euro; guidano la classifica Abruzzo e Umbria con 55 e 52 euro rispettivamente, Friuli Venezia Giulia e Liguria fanno invece registrare la spesa pro capite più bassa con 29 e 30 euro rispettivamente.

Nei comparti dei giochi numerici a totalizzatore e delle scommesse sportive, la spesa media degli italiani risulta abbastanza contenuta con valori di 12 e 10 euro rispettivamente.

In particolare, nel settore dei giochi numerici a totalizzatore non si osserva un'elevata variabilità nei dati regionali, dove si osservano valori molto vicini al dato medio nazionale. Fanno eccezione la Lombardia e il Friuli Venezia Giulia, che fanno registrare valori di spesa per abitante rispettivamente di 22 e 19 euro. Il dato negativo della Calabria è in linea con le caratteristiche di questa tipologia di gioco; nel 2016, infatti, in Calabria è stato vinto un jackpot milionario, che ha fatto sì che i premi distribuiti fossero superiori alla raccolta, pertanto si è prodotto un guadagno medio per abitante pari a 70 euro.

Infine, nel comparto scommesse sportive si registrano i valori di spesa più bassi, anche se la distribuzione regionale è molto variabile. A fronte di una spesa media nazionale di 10 euro per abitante si registrano valori di 25 euro in Campania e 15 in Puglia e di appena 2 euro in Sardegna e 4 in Valle d'Aosta.

## 4. La normativa tributaria sui giochi e i riflessi sulla finanza pubblica

### 4.1 Le modifiche alla normativa tributaria in risposta all'evoluzione del mercato

In questo paragrafo verrà descritta l'evoluzione storica della tassazione sui giochi dall'unificazione d'Italia fino ai provvedimenti più recenti contenuti nelle ultime leggi di stabilità.

#### 4.1.1 Cenni storici sulla tassazione dei giochi

Prima di addentrarci alle normative e disposizioni introdotte negli ultimi anni è utile ricostruire in breve l'evolversi della tassazione e delle normative del settore. A partire dall'unificazione del Regno d'Italia avvenuta nel 1861, l'esercizio delle attività di gioco è sempre stato riservato in via esclusiva allo Stato. L'esercizio di organizzazione di attività dei giochi era illegale e vietato in linea di principio, infatti non venivano rilasciate autorizzazioni di alcun tipo ad esclusione di particolari tipologie di giochi tradizionali legati alle corse dei cavalli e per qualche evento calcistico.<sup>24</sup>

La situazione iniziò a cambiare dopo la Seconda Guerra Mondiale, con l'avvento della Repubblica. La riserva statale rimase in vigore, ma per quanto riguarda l'organizzazione di giochi di abilità e di concorsi a pronostici, l'ordinamento repubblicano delegò al Ministero delle Finanze l'organizzazione e la gestione delle attività di gioco da sviluppare in proprio o attraverso terzi solo in caso di adatte garanzie d'idoneità. Le scommesse sportive vennero concesse al Coni e quelle su eventi ippici all'Unire.<sup>25</sup> I due enti erano vincolati da un impegno doppio. Erano tenuti a reinvestire necessariamente gli introiti nelle attività sportive oggetto delle scommesse e dovevano corrispondere all'erario una tassa pari al 16% dei proventi totali. Questo sistema di riserva statale fondato sull'affidamento a queste due grandi organizzazioni sportive è rimasto essenzialmente invariato fino al 2002 quando alla gestione sono subentrati i Monopoli di Stato.

Nel 1951 fu sostituita la tassa di lotteria con l'Imposta Unica sui Giochi di Abilità e sui Concorsi a Pronostici. In concomitanza di questa riforma l'aliquota venne incrementata dal 16% al 23%. Un successivo aumento dell'aliquota ebbe luogo nel 1973 con l'aumento fino al 26,8% del totale raccolto.

Fino agli anni novanta le scommesse ippiche venivano generalmente considerate come attività accessorie alle corse dei cavalli. Esse erano soggette all'imposta sugli spettacoli e gli

---

<sup>24</sup> TULPS, 1891.

<sup>25</sup> Unione Nazionale Incremento Razze Equine.



intrattenimenti<sup>26</sup> e ad essere tassato era l'ingresso all'ippodromo e non le scommesse. L'organizzatore delle corse era incaricato di esercitare l'attività di gioco per lo svolgimento della quale doveva corrispondere alle casse dello Stato una quota dell'incasso derivante dai titoli di ingresso. Da notare quindi come non vi fosse alcun collegamento diretto tra la base imponibile e il volume delle scommesse.

L'imposta unica e quella sugli spettacoli sono rimaste come le due principali componenti del sistema impositivo fino a circa quindici anni fa quando si è deciso di riordinare il settore attraverso un processo di revisione del trattamento fiscale per renderlo più al passo con i tempi.

La legge finanziaria del 1997<sup>27</sup> provide finalmente ad estendere l'imposta unica anche agli eventi ippici. L'imposta unica sulle scommesse ippiche è stata modificata un anno dopo inserendo aliquote differenziate in funzione della difficoltà della scommessa.<sup>28</sup> Anche tutte le altre scommesse sportive soggette in precedenza all'imposta sugli spettacoli vennero incluse nell'ambito dell'imposta unica dal 1997.<sup>29</sup>

#### 4.1.2 Gli interventi normativi pre-decreto Bersani (fino al 2006)

Verso il finire degli anni novanta la situazione del settore compariva abbastanza complicata per vari aspetti. L'imposizione fiscale, in seguito alla stratificazione degli interventi susseguitisi negli anni in modo disorganico, risultava piuttosto eterogenea e alcuni dei giochi che per anni avevano riscontrato un grande successo (es. il Totocalcio) cominciavano a mostrare i primi segni della crisi che si sarebbe sviluppata negli anni successivi, dovuta anche all'introduzione di nuovi tipi di gioco, una su tutte le scommesse sportive a quota fissa.

Da questo scenario emerse l'esigenza di riordinare la tassazione dei giochi tramite un intervento omogeneo. Fu così che venne adottato il decreto del 1998<sup>30</sup> con cui vennero fissati dei principi per il riordino della fiscalità e l'estensione finale dell'applicazione dell'imposta unica al fine di far convergere tutte le tipologie di giochi all'interno del medesimo inquadramento fiscale. La base imponibile venne ristabilita per tutte le scommesse e fu identificata con la raccolta complessiva. L'imposta unica venne fissata al 20,20% della quota di prelievo diversa per ciascuna tipologia di scommessa. Uno degli scopi del riordino era quello di stabilire i prelievi sulle varie scommesse al

---

<sup>26</sup> D.P.R. 26/10/1972 n.640.

<sup>27</sup> Legge 23/12/1996 n.662.

<sup>28</sup> D.M. 16/05/1997 n.148.

<sup>29</sup> Legge 27/12/1997 n.449.

<sup>30</sup> D. Lgs 23/12/1998 n.504.

fine di determinare delle quote di prelievo in favore di Coni e Unire. Per la prima volta si inserì il principio che prevedeva all'aumentare del grado di difficoltà della scommessa, un aumento dell'ammontare del prelievo più che proporzionale. Furono quindi definite quote di prelievo maggiori quanto numerosi fossero gli eventi su cui si scommetteva. Nel gioco relativo all'ippica la difficoltà venne correlata al numero di cavalli giocati.

Con l'avvento del nuovo millennio, il trend di abbassamento della domanda di alcuni giochi si estese causando il declino della raccolta per giochi che, come il totocalcio, prevedeva l'utilizzo di parte del ricavato a scopi sociali e di finanziamento per gli enti sportivi. La flessione che si verificò in quegli anni è motivata con l'obsolescenza di determinate tipologie di gioco caratterizzate da scarsa appetibilità per gli scommettitori in contrapposizione dell'aumento della selettività dei consumatori.

Le soluzioni per preservare e rilanciare raccolta ed entrate erariali furono due: riorganizzare l'offerta di giochi per mantenere un elevato livello di raccolta e contrastare il gioco illegale, che sottraeva scommesse e scommettitori da tassare, e costituiva un problema sociale, essendo fonte di reddito per la malavita.

Si decise per la riorganizzazione del settore sulla base dell'accentramento delle competenze di pertinenza di Coni e Unire nelle mani dell'AAMS e lasciando intatto il sistema d'imposizione fiscale fondato sul meccanismo delle quote di prelievo. La fase di organizzazione e ottimizzazione delle funzioni statali relative alla gestione del comparto giochi iniziata nel 1998, venne completata nel 2001. Venne realizzato così un centro di competenze unico con cui poter monitorare e valutare adeguatamente la raccolta, coordinare l'attività di tassazione, organizzazione e affidamento dei giochi. L'obiettivo perseguito era quello di ridurre nettamente le duplicazioni e le sovrapposizioni di competenze e colmare i vuoti di potere, con il passaggio delle funzioni appartenenti alle organizzazioni sportive verso un'unica struttura. Il passaggio si è definitivamente completato nel 2002 per tutte le funzioni di organizzazione, gestione e controllo del settore.

Una prima modifica della struttura fu adottata nel 2004 con la rimodulazione della distribuzione del prelievo lordo sulle scommesse sportive ed ippiche. La logica di mercato non venne modificata e la modifica favorì un aumento della quota spettante ai concessionari a scapito dell'imposta unica che subì una variazione negativa del - 4,50% (da 20,20% a 15,70%).

Ulteriori ritocchi al sistema sono stati introdotti verso la metà del decennio appena trascorso, in seguito ai risultati di un'indagine sul settore portata avanti dalla Commissione del Senato per le

Finanze e il Tesoro.<sup>31</sup> Le direzioni da seguire indicate dall'indagine furono sostanzialmente tre: la lotta al gioco clandestino e illegale, la predisposizione dei presupposti normativi per ampliare l'offerta di giochi online, un'ulteriore semplificazione della normativa del settore ai fini di agevolare l'attività degli operatori italiani.

L'operazione chiave di legalizzazione di gioco clandestino sommerso si ha nel 2004 con la legalizzazione delle Slot Machine: la riuscita dell'operazione è dovuta alla realizzazione di un sistema informatico di connessione in rete tra apparecchi per un controllo immediato delle entrate erariali. Questi nuovi apparecchi furono tassati, come visto nella sezione 2, secondo il Prelievo Erariale Unico (PREU), fissato originariamente in misura del 13,5% delle somme giocate.

Per riuscire a raggiungere tutti gli obiettivi, il settore ha intrapreso una politica basata sulla leva fiscale, riducendo percettibilmente il prelievo tributario per tentare di rendere più competitivi ed appetibili i giochi offerti dai concessionari, contrastando sia i competitor clandestini (gioco nero) che quelli internazionali (gioco grigio). Inoltre, sono state gettate le basi per un ampliamento e miglioramento dell'offerta sia con un numero di giochi disponibili più alto, che potenziando la rete di raccolta. Modernizzando l'offerta, si è tentato di avvicinarsi alla domanda per dissuaderla dall'offerta di gioco concorrente.

#### 4.1.3 Il Decreto Bersani

Come visto, nel corso degli anni il comparto giochi ha sperimentato profondi mutamenti grazie anche alla diffusione di Internet e la conseguente introduzione della raccolta a distanza attraverso la quale i giocatori possono scommettere attraverso la connessione al web. Il cambiamento, improntato verso l'apertura del mercato, ha portato all'evoluzione della domanda e di conseguenza anche dell'offerta. La domanda è diventata più dinamica e selettiva orientandosi velocemente verso i mercati più attrattivi, in particolare quelli esteri. Di conseguenza l'offerta è stata notevolmente e continuamente ampliata per tentare di raccogliere sempre nuovi consensi attraverso l'istituzione di giochi attrattivi per i consumatori.

La risposta dello Stato, di fronte a tali innovazioni portate dalla tecnologia, è stata quella di ampliare la visione del settore implementando le logiche del mercato italiano con la concorrenza internazionale, cercando di tutelare sempre gli operatori italiani in quanto più facilmente regolabili e gli unici ad essere fonte di entrate erariali.

---

<sup>31</sup> Indagine conoscitiva sul settore dei giochi e delle scommesse, da parte del Senato, Commissione Finanze e Tesoro, XVII n.10.

In questo ambito l'intervento del Governo Italiano si manifestò concretamente nel 2006 all'interno del decreto Bersani.<sup>32</sup> Nel decreto le novità riguardanti il settore dei giochi riguardavano nuovi tipi di giochi e forme di raccolta oltre ad una graduale riduzione delle imposte, per rilanciare competitivamente il comparto modificandone il sistema d'imposizione con l'eliminazione delle quote di prelievo.

L'introduzione di nuovi giochi, che mirava a contrastare il gioco illegale e l'evasione fiscale, ha riguardato il riconoscimento di tipologie di gioco presenti sul mercato internazionale; le principali tipologie introdotte furono: le scommesse Peer to Peer (P2P) e i giochi di abilità.

Le scommesse Peer to Peer, note anche come Betting Exchange, sono tipologie di scommesse basate sullo scambio di proposte di scommesse fatte tra utenti. Esse furono tassate ad un'aliquota unica sulla raccolta pari al 3% corrispondente a quella relativa alle scommesse a quota fissa su meno di 3 eventi per evitare distorsioni all'interno del sistema. L'esigenza di introdurre questa tipologia di gioco era legata al grande successo riscontrato da tale modalità in altri mercati europei, la cui assenza di mercato interno aveva diretto eventuali giocatori a rivolgersi ad allibratori stranieri.

La seconda novità principale è stata l'introduzione dei giochi d'abilità basata anche questa sull'interazione diretta tra scommettitori. La differenza con la modalità in P2P sta nel tipo di interazione: essi non interagiscono direttamente ma partecipano insieme a giochi di abilità basati principalmente su giochi di carte. 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%, si ha così un ritorno di vincite medio del 90% di quanto scommesso in totale.

Il decreto Bersani ha previsto, inoltre, il potenziamento della rete di raccolta per una distribuzione più capillare dei centri scommesse e aprendo alla vendita non specializzata nei cosiddetti corner (angoli) presenti all'interno di bar o tabaccai. I corner hanno avuto un successo importante, a testimoniarlo sono stati gli oltre 12.000 angoli aperti in seguito alle procedure di evidenza pubblica per l'aggiudicazione di essi bandite dall'AAMS.

Il terzo aspetto relativo al decreto Bersani ha riguardato la modifica dell'imposizione fiscale. Per le scommesse a quota fissa per eventi sportivi diversi dall'ippica furono modificate le aliquote d'imposta, rendendo il sistema impositivo molto più elastico in quanto fu prevista una progressiva riduzione delle aliquote al crescere della raccolta. Questo ha consentito sia di aumentare le

---

<sup>32</sup> 4-7-2006, n. 223.

entrate erariali complessive sia di ridurre progressivamente le aliquote.<sup>33</sup> L'aggiornamento dell'aliquota avveniva su base mensile e si riferiva alla raccolta effettuata negli ultimi dodici mesi. Questo tipo d'imposizione aveva l'obiettivo di favorire la stabilità del sistema, attrarre nuovi investimenti ed evitare la fuga di operatori verso l'estero. Le aliquote furono divise in due tipologie diverse a seconda del numero di eventi presenti (maggiori o minori di 7 eventi) per mantenere un parametro dipendente dalla rischiosità. Nella Tabella 4.1 sono descritte le aliquote previste dal decreto.

**Tabella 4.1 Scaglioni e aliquote scommesse sportive del decreto Bersani**

Raccolta (milioni di euro)	Più di 7 eventi	Meno di 7 eventi
1.850	3%	8%
2.150	3%	6,80%
2.500	3%	6%
3.000	2,50%	5,50%
3.500	2%	5%

Fonte: Barbera e Berardi (2007).

#### 4.1.4 Le norme precedenti al Decreto Balduzzi

Tra il 2008 e il 2011, l'intervento normativo si è focalizzato nel continuare a far emergere il gioco clandestino al fine di incrementare la raccolta.

La stima sul gioco illegale del 2006 valutava che ai 200.000 apparecchi da gioco AWP collegati al sistema informatico PREU ne corrispondessero almeno altrettanti illegali.

In applicazione delle direttive europee, nel 2008 vengono illustrate le disposizioni necessarie a impedire la propagazione del gioco irregolare ed illegale intervenendo sul comparto dei giochi a distanza (on-line). Le disposizioni prevedevano 200 nuove concessioni da assegnare secondo particolari requisiti e condizioni che vincolavano i concessionari ad operare tramite il sistema centrale di AAMS, mentre il consumatore per poter giocare doveva sottoscrivere con l'operatore un apposito contratto di "conto di gioco".<sup>34</sup>

Nel 2010 alle AWP vengono affiancate le VLT nell'ambito di una manovra volta ancora al contrasto del gioco illegale in un ambito di "piano straordinario". Nello stesso anno è proseguito il processo di accentramento dei poteri in favore di AAMS attraverso una riorganizzazione e un

<sup>33</sup> Accompagnamento D.L. 4-7-06 n. 223.

<sup>34</sup> Legge n. 88/2009.

potenziamento dell’Agenzia stessa<sup>35</sup> per tentare di fornire un maggior controllo e ulteriore forza a fronte del gioco clandestino.

Nel 2011 fu affidato ad AAMS il compito di assicurare entrate maggiori.<sup>36</sup> Nell’attuare tale norma, AAMS ha emanato un decreto che, oltre al restyling di giochi in fase di pieno declino e ad una variazione del PREU, ha istituito un’ulteriore forma di prelievo, ossia un’imposta sulle vincite pari al 6% sulla parte eccedente i 500 euro vinti<sup>37</sup> da applicare ai giochi numerici a totalizzatore e alle lotterie istantanee. Come vedremo nei paragrafi successivi, questa imposta nel 2017 è stata innalzata ed è stata estesa anche ad altre tipologie di vincite.

Gli interventi a tutela del consumatore, che troveranno il loro culmine con il Decreto Balduzzi, hanno visto luce nella fine di questa fase con la Legge di Stabilità del 2011: in particolare furono introdotti sia il divieto di partecipazione ai giochi con vincita in denaro per i minori di 18 anni<sup>38</sup> con annesse sanzioni che un inasprimento successivo delle sanzioni stesse.<sup>39</sup>

#### 4.1.5 Decreto Balduzzi

Il Decreto Balduzzi,<sup>40</sup> noto anche come Decreto Salute, risale al 2012. Esso è ad oggi uno dei pilastri del quadro normativo del comparto giochi, tanto da trovare una collocazione principale nella pagina web riservata alla disciplina e alle informazioni dei giochi di ADM. Esso rappresenta la pietra miliare della tutela del consumatore per quanto riguarda il settore dei giochi d’azzardo. Con il decreto, viene istituito un piano annuale di controllo delle norme e dei requisiti, vengono inoltre introdotti numerosi divieti relativi alla tutela dei minori ed ai messaggi pubblicitari dove sussiste il pericolo di dipendenza. In relazione a ciò, vengono esplicitati regolamenti relativi alla pubblicità dei giochi che prevedono vincite in denaro, le quali devono riportare in modo chiaramente visibile la percentuale di probabilità di vincita che il soggetto ha nel singolo gioco pubblicizzato.

Inoltre, viene reso obbligatorio riportate sulle schedine, o sui tagliandi le probabilità di vincita, qualora ciò non fosse possibile deve essere indicata la possibilità di consultare informative sulla probabilità di vincita sulla pagina di ADM.<sup>41</sup>

---

<sup>35</sup> Legge n. 40/2010.

<sup>36</sup> D.L. n. 138/2011.

<sup>37</sup> Decreto direttoriale AAMS, 12 ottobre 2011.

<sup>38</sup> Legge di Stabilità 2011.

<sup>39</sup> Art 24, DL n. 98/2011.

<sup>40</sup> D.L. n. 158/2012.

<sup>41</sup> D.L. n. 158/2012.

#### 4.1.6 Il quadro tributario attuale

Come abbiamo introdotto nella sezione 2.7, le entrate del comparto giochi possono essere suddivise fra entrate extra-tributarie ed entrate tributarie.

La normativa relativa alle entrate extra-tributarie, nel corso degli ultimi anni non ha subito modifiche in quanto tali forme di entrata sono per loro natura sono di natura residuale ed ottenute come differenza fra la raccolta, al netto degli aggi per i concessionari e per i gestori dei punti vendita, e le vincite restituite ai giocatori. Ricordiamo che i giochi a cui vengono applicate tali forme di prelievo sono il Lotto, le Lotterie istantanee o ad estrazione differita.

Le principali innovazioni fiscali hanno riguardato invece le entrate tributarie, che invece si applicano a tutti gli altri giochi, seppure con modalità ed aliquote diverse. Negli ultimi tre anni, sono state apportate delle modifiche che hanno riguardato in particolare:

- la tassazione degli apparecchi da intrattenimento;
- il cambio della base imponibile per le scommesse sportive e non sportive a quota fissa, per le scommesse ippiche a quota fissa e per il bingo, dove l'imposta unica non viene più calcolata sulla raccolta, ma sulla differenza tra le somme giocate e le vincite (margine lordo);
- per alcuni giochi è stata innalzata l'aliquota di imposta sulle vincite superiori ai 500 euro.

Nel prossimo paragrafo analizzeremo gli effetti sul gettito erariale prodotti da tali innovazioni.

Nella Tabella 4.2 vengono riportate le basi imponibili e le aliquote vigenti nel 2018 per ogni tipologia di gioco.

**Tabella 4.2 La tassazione dei giochi in Italia 2018**

<b>GIOCHI</b>		<b>BASE IMPONIBILE</b>	<b>ALIQUOTA</b>	Imposta vincite %
<b>LOTTO</b>				
Lotto tradizionale	Entrate extratributarie		differenziale per il banco	8% >500
10 e Lotto	Entrate extratributarie		differenziale per il banco	
<b>GIOCHI NUMERICI A TOT. NAZ.</b>				
Superenalotto	Imposta Unica	raccolta	28,27%	12% >500
Superstar	Imposta Unica	raccolta	38,27%	12% >500
<i>Win for Life</i>	Imposta Unica	raccolta	23,27%	12% >500
<b>LOTTERIE</b>				
Lotterie differite	Entrate extratributarie		valore residuale	
Lotterie istantanee	Entrate extratributarie		valore residuale	12% >500
<b>GIOCHI A BASE SPORTIVA</b>				
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	marginare lordo	18% raccolta rete fisica 22% raccolta a distanza	
Scommesse a totalizzatore	Imposta Unica	raccolta	20%	
<b>GIOCHI A BASE IPPICA</b>				
Scommesse ippiche a quota fissa	Imposta Unica	marginare lordo	43% raccolta rete fisica 47% raccolta a distanza	
V7	Imposta Unica	posta di gioco	15%	
<b>BINGO</b>				
Bingo	Imposta Unica	marginare lordo	20%	
<b>APPARECCHI</b>				
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%	
<b>GIOCHI DI ABILITA' A DISTANZA (SKILL GAMES)</b>				
Giochi di abilità a distanza	Imposta Unica	marginare lordo	20%	
<b>GIOCHI DI CARTE E GIOCHI DI SORTE A QUOTA FISSA</b>				
<i>Poker cash</i>	Imposta Unica	marginare lordo	20%	
Giochi da casinò	Imposta Unica			

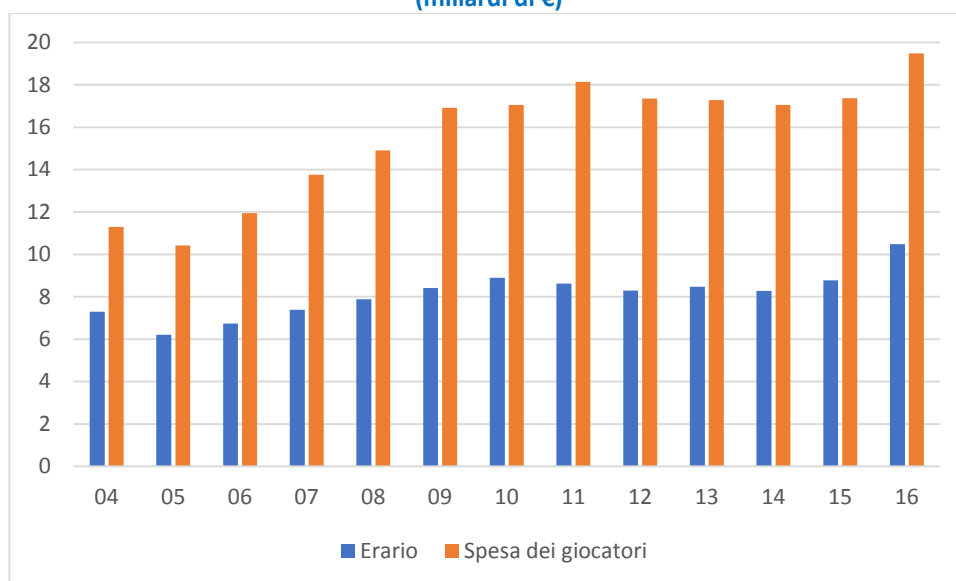


## 4.2 Le entrate erariali nel settore dei giochi in Italia

In questo paragrafo esamineremo l'andamento complessivo delle entrate erariali provenienti dal settore dei giochi in Italia e l'andamento delle entrate provenienti dai principali settori quali quelli delle Lotterie, delle scommesse sportive e degli apparecchi da intrattenimento.

Nel Grafico 4.1 vengono riportate le entrate erariali complessive in relazione alla spesa dei giocatori nel periodo 2004-2016.

**Grafico 4.1 Mercato dei giochi in Italia: Entrate erariali e spesa dei giocatori 2004-16**  
(miliardi di €)



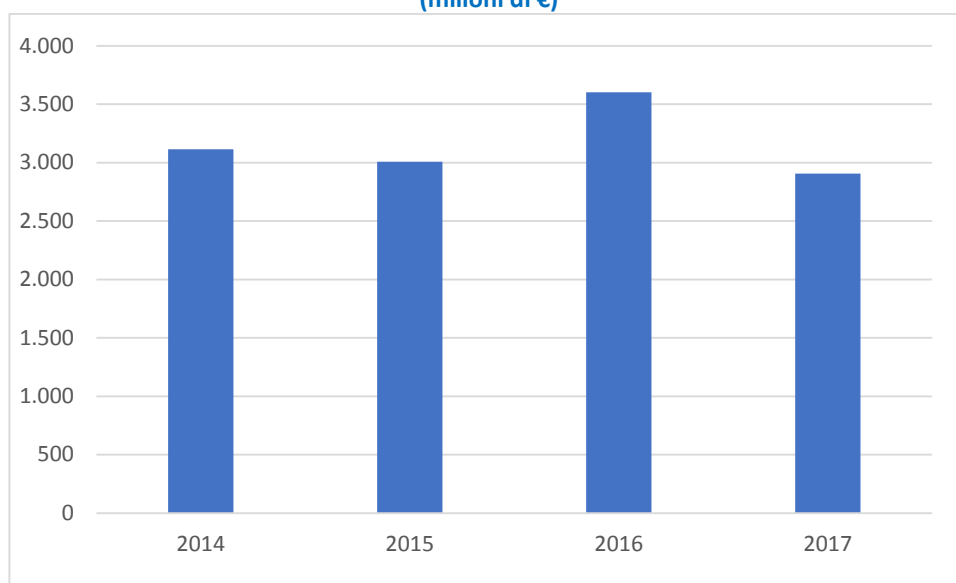
Fonte: Agenzia delle Dogane e dei Monopoli.

Dal 2004, anno in cui sono state introdotte le macchine AWP nel gioco lecito, lo Stato ha incassato mediamente circa 8,1 miliardi euro, a fronte di una spesa media dei giocatori di 15,6 miliardi. L'andamento delle entrate è stato sempre crescente fra il 2005 e il 2010, per poi subire una flessione fino al 2014. Gli interventi normativi, che hanno innalzato costantemente il PREU per le AWP e VLT dal 2015 ad oggi, insieme con l'introduzione della c.d. tassa sulla fortuna, hanno consentito alle entrate di risalire notevolmente fino a raggiungere la quota di circa 10,5 miliardi nel 2016. Per il 2017, anche se non sono disponibili i dati ufficiali di ADM, le entrate fiscali del settore giochi, in base a delle prime stime, potrebbero subire una lieve flessione, o rimanere stabili nella migliore delle ipotesi, a fronte di una certa maturità raggiunta dal settore.

#### 4.2.1 Le entrate del comparto Lotterie

Fra il 2014 e il 2016, in base ai dati ufficiali ADM, la raccolta del comparto Lotterie è stata mediamente pari a circa il 20% della raccolta totale e la spesa dei giocatori ha raggiunto quasi il 17% della spesa totale, mentre le entrate erariali pari sono risultate pari al 37,4% di tutte le entrate derivanti dai giochi. Nel Grafico 4.2 vengono sintetizzati i dati relativi alle entrate erariali di tutto il comparto dal 2014 al 2017.

**Grafico 4.2 Comparto Lotterie: Entrate erariali 2014-17**  
(milioni di €)



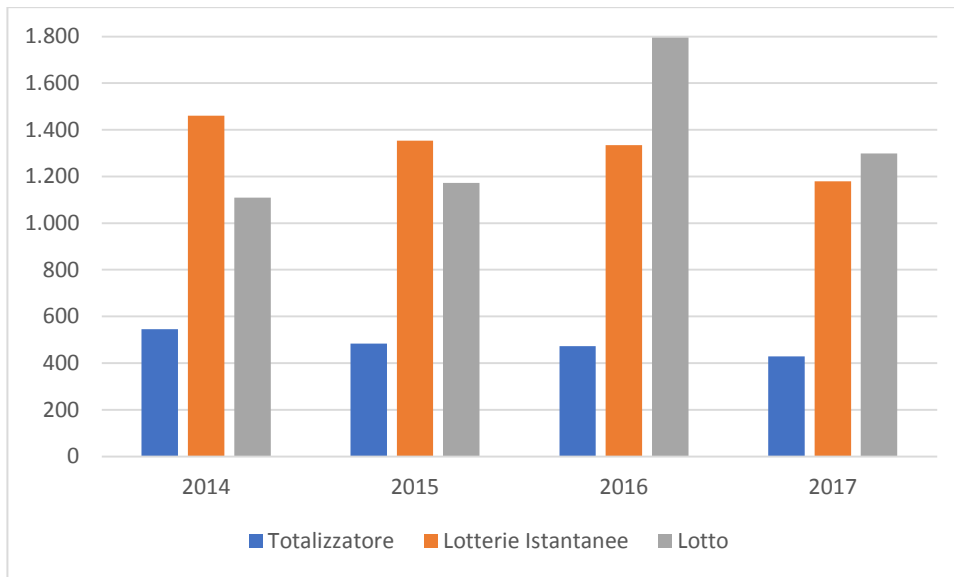
Fonte: Agenzia delle Dogane e dei Monopoli. Per il 2017 stime CASMEF.

Nel periodo considerato le entrate erariali sono rimaste sostanzialmente stabili, garantendo in media un gettito di circa 3,2 miliardi di euro. Il picco raggiunto dalle entrate nel 2016, con oltre i 3,5 miliardi di gettito, è dovuto principalmente all'aumento di 1 miliardo fatto registrare dalla raccolta del Lotto a causa del ritardo nell'estrazione di molti numeri nel gioco. Inoltre, sempre nello stesso anno, è stata introdotta la riforma nel regolamento del SuperEnalotto, che ha innalzato notevolmente il *payout* del gioco.

Andiamo ora ad esaminare il contributo erariale generato dalle tre principali componenti del comparto Lotterie, ovvero i giochi numerici a totalizzatore, le lotterie istantanee (Gratta e Vinci) e il Lotto. Tale scomposizione assume ancora maggiore rilevanza poiché queste tre componenti presentano significative differenze in termini di *payout* e di entrate erariali.

Nel Grafico 4.3, le entrate erariali del comparto Lotterie sono state scomposte nelle tre componenti di gioco.

**Grafico 4.3 Comparto Lotterie: entrate erariali per categoria di gioco 2014-17**  
(milioni di €)



Fonte: Agenzia delle Dogane e dei Monopoli. Per il 2017 stime CASMEF.

I dati, ad esclusione del già citato 2016, evidenziano una certa stabilità delle entrate erariali anche nelle singole componenti del comparto Lotterie. In particolare, i valori evidenziano che all'interno del comparto, in tutto il periodo considerato, le lotterie istantanee hanno garantito la maggiore stabilità nel gettito, anche se in media e grazie al picco nella raccolta del 2016, il Lotto ha fatto registrare volumi più alti del gettito con una media del 42,56% del totale, contro il 42,16% delle lotterie istantanee e il 15,28% dei giochi numerici a totalizzatore.

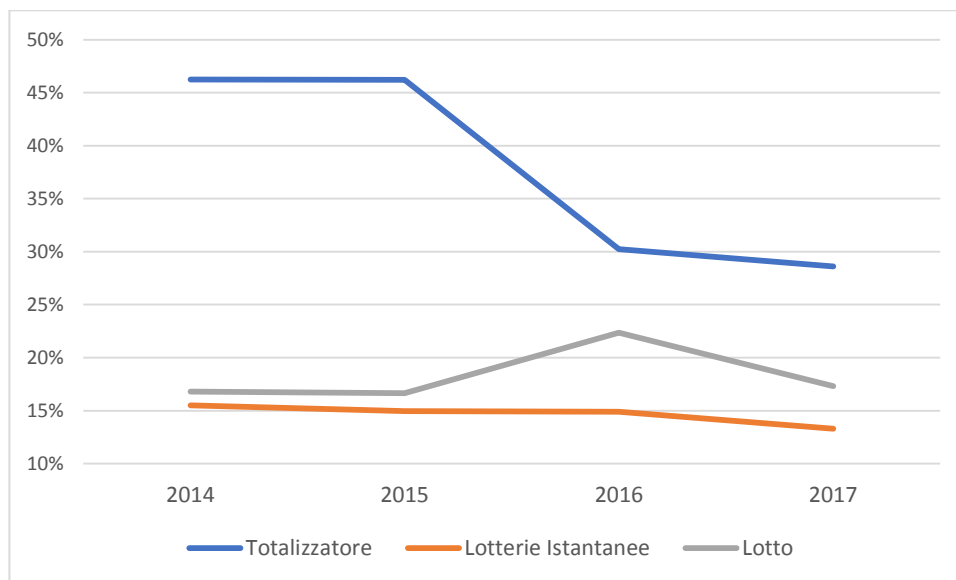
Inoltre, i dati evidenziano che nell'ultimo triennio il Lotto e le lotterie istantanee abbiano garantito entrate erariali mediamente pari a circa 1,4 miliardi di euro per il Lotto e circa 1,3 miliardi per le lotterie istantanee, mentre i giochi a totalizzatore hanno prodotto per le casse dell'erario un gettito medio di circa 460 milioni di euro nonostante la raccolta di questo comparto nell'ultimo triennio sia pari al 15,4% di quella delle lotterie istantanee e al 18,3% di quella del Lotto.

Come abbiamo osservato nella sezione 3, la motivazione di tale ripartizione risiede principalmente nelle differenze fra i *payout* dei singoli giochi, le quali si ripercuotono necessariamente in misura opposta sulla loro redditività erariale: infatti, i giochi a totalizzatore hanno garantito in media un gettito fiscale pari al 42,2% della raccolta, contro il 20,8% del Lotto e il 15% delle lotterie istantanee (Grafico 4.4).

Nonostante l'innalzamento del *payout* del SuperEnalotto introdotto nel 2016, i giochi numerici a totalizzatore sono quelli che garantiscono ancora la maggiore contribuzione erariale rispetto alla raccolta (Grafico 4.4). Nel 2017, secondo stime effettuate dal CASMEF, i giochi a totalizzatore

dovrebbero garantire entrate pari al 28,6% della raccolta contro il 17,3% del Lotto e il 13,3% delle lotterie.

**Grafico 4.4 Comparto Lotterie: entrate erariali in % della raccolta per categoria di gioco 2014-17**



Fonte: Agenzia delle Dogane e dei Monopoli. Per il 2017 stime CASMEF.

È interessante notare che nonostante l'innalzamento del *payout* del SuperEnalotto, introdotto nel 2016, e la corrispondente riduzione della percentuale della raccolta destinata all'erario, il comparto dei giochi numerici a totalizzatore abbia in valore assoluto garantito un gettito pressoché costante negli ultimi tre anni. In particolare, si può notare che fra il 2015 e il 2016, nonostante l'innalzamento del *payout* del SuperEnalotto dal 34,65% al 60%, che a sua volta ha provocato una diminuzione dell'imposta unica dal 53,62% al 28,27%, le entrate erariali si siano ridotte solamente di 19 milioni di euro (da 487 milioni di euro nel 2015 a 468 milioni di euro nel 2016).

In sintesi, la tendenza degli ultimi quattro anni evidenzia una sostanziale tenuta nel gettito erariale del comparto Lotterie, con oscillazioni minime e di natura fisiologica fra il 2014 e il 2017.

Anche la sostituzione tra le diverse componenti del comparto sembra essere di entità trascurabile, ma le differenze di *payout* si ripercuotono in maniera significativa sulle entrate erariali. Osservando infatti le quote di mercato e il gettito erariale, è possibile analizzare più approfonditamente il contributo erariale di ogni categoria di gioco.

Le prime due colonne della Tabella 4.3 mostrano le quote di mercato per tipologia di gioco sul totale della raccolta del comparto: è possibile osservare come esse appaiano stabili, con variazioni massime nell'ordine di un punto percentuale.

Sempre in Tabella 4.3, nella terza e nella quarta colonna è rappresentata la percentuale del gettito sulla raccolta generata dalla singola tipologia di gioco. Nell'ultimo biennio l'incidenza della tassazione sulla raccolta diminuisce per tutte le tipologie, ma quella dei giochi a totalizzatore rimane di gran lunga la più elevata. Nonostante ciò, dal 2016 al 2017 l'incidenza diminuisce di più nel caso del Lotto, con un decremento di 5,1 punti percentuali, e molto meno, di un punto percentuale circa, nel caso dei giochi a totalizzatore.

Nelle ultime due colonne della Tabella 4.3 è calcolata la contribuzione delle singole tipologie di gioco al gettito totale del comparto: l'unica tipologia a sperimentare un calo è quella del Lotto; per le altre tipologie, giochi a totalizzatore e Gratta e Vinci, l'incremento è stato rispettivamente pari a 1,9 e 3,3 punti percentuali.

**Tabella 4.3 Comparto Lotterie: quote di mercato e gettito 2016-17**

	Quote di mercato sulla raccolta		Percentuale erario sulla raccolta		Percentuale sul totale del gettito	
	2016	2017	2016	2017	2016	2017
<b>Giochi Numerici a Totalizzatore</b>	8,5%	8,5%	29,6%	28,6%	13,0%	14,9%
<b>Lotterie istantanee</b>	48,1%	49,4%	14,9%	13,3%	37,0%	40,3%
<b>Lotto</b>	43,4%	42,1%	22,4%	17,3%	50,1%	44,8%

Fonte: Elaborazione CASMEF su dati Agenzia delle Dogane e dei Monopoli.

#### 4.2.2 Le entrate del comparto Apparecchi da intrattenimento

Come descritto nei paragrafi precedenti del presente studio, il settore degli apparecchi da intrattenimento, AWP e VLT, è tassato attraverso il prelievo unico erariale (PREU), istituito nel 2003 come strumento di supporto al contrasto del gioco illegale, in quanto l'imposta viene calcolata direttamente dal sistema informatico al quale vengono collegati gli apparecchi.

Nel 2012, in seguito allo stesso decreto direttoriale AAMS,<sup>42</sup> che ha istituito l'imposta addizionale sulle vincite eccedenti i 500€, sono stati varati degli interventi volti ad assicurare maggiori entrate.

In particolare, è stata introdotta una variazione del PREU sia per le AWP sia per le VLT.

Il PREU sulle AWP è passato dal 12,2% all'11,8% e quello sulle VLT dal 2% al 4%. Inoltre, per le VLT è stato introdotto un prelievo del 6% sulle vincite superiori a 500€ per compensare la sostanziale differenza tra il PREU delle VLT e quello delle AWP.

<sup>42</sup> Decreto direttoriale AAMS, 12 ottobre 2011, DL 138 del 2011, art 2, comma 3.

Nell'anno successivo, come imposto dalla Legge di stabilità del 2013, per le VLT è rimasta invariata l'imposta sulle vincite, ma è stata innalzato al 5% il prelievo sul totale della raccolta.<sup>43</sup> Tale valore è rimasto invariato fino al 2016, quando, come fissato dalla Legge di stabilità del 2016, l'importo del PREU sull'ammontare della raccolta è stato innalzato al 5,5%.<sup>44</sup>

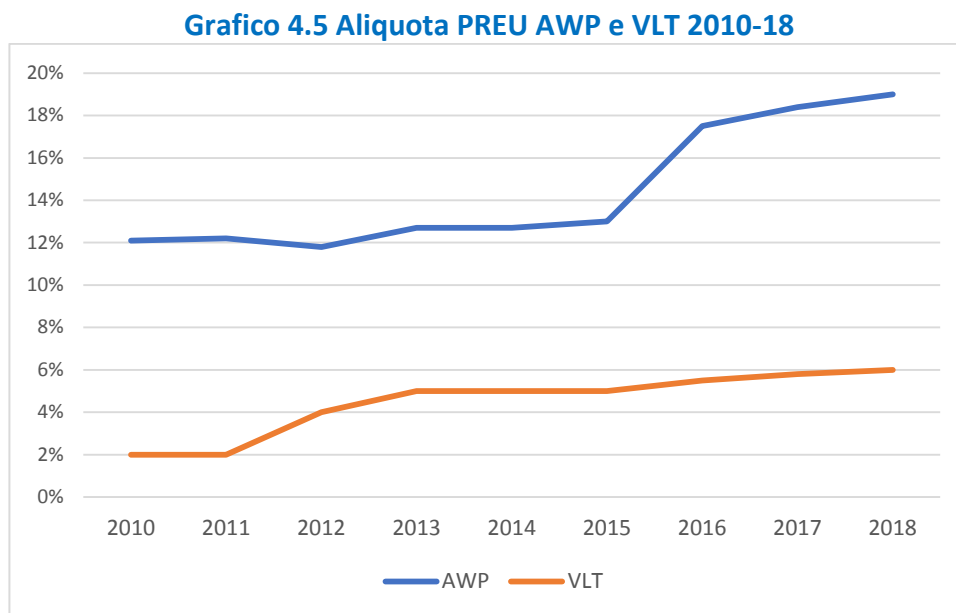
Infine, con il citato D.L. 50/2017, il PREU per le VLT è stato definitivamente portato al 6% della raccolta, con decorrenza 24 aprile 2017 e, dal 1° ottobre 2017, il prelievo sulle vincite è salito dal 6% al 12% sulle vincite eccedenti i 500 euro.

Per quanto concerne la misura del PREU sulle AWP, per il periodo a decorrere da gennaio 2013 a dicembre 2014, l'aliquota è passata dall'11,8% al 12,7%, inoltre è stato fissato un limite minimo destinato alle vincite (*payout*) del 74%.

Le successive Leggi di stabilità, insieme al il citato D.L. 50/2017, hanno progressivamente aumentato il PREU sulle AWP, elevandolo dal 12,7% al 13% nel 2015, dal 13% al 17,5% nel 2016, fino a fargli raggiungere il 19% della raccolta con decorrenza 24 aprile 2017.

Inoltre, per l'intero settore degli apparecchi da intrattenimento, nel 2015 è stato introdotto un contributo *una tantum* pari a 500 milioni di euro a carico dei concessionari.

Nel Grafico 4.5 sono riportate le aliquote PREU per le AWP e VLT dal 2010 al 2018.



Fonte: Elaborazione CASMEF su dati Agenzia delle Dogane e dei Monopoli.<sup>45</sup>

<sup>43</sup> Legge n. 228/2012, Legge di stabilità 2013.

<sup>44</sup> Legge n. 208/2015, Legge di stabilità 2016.

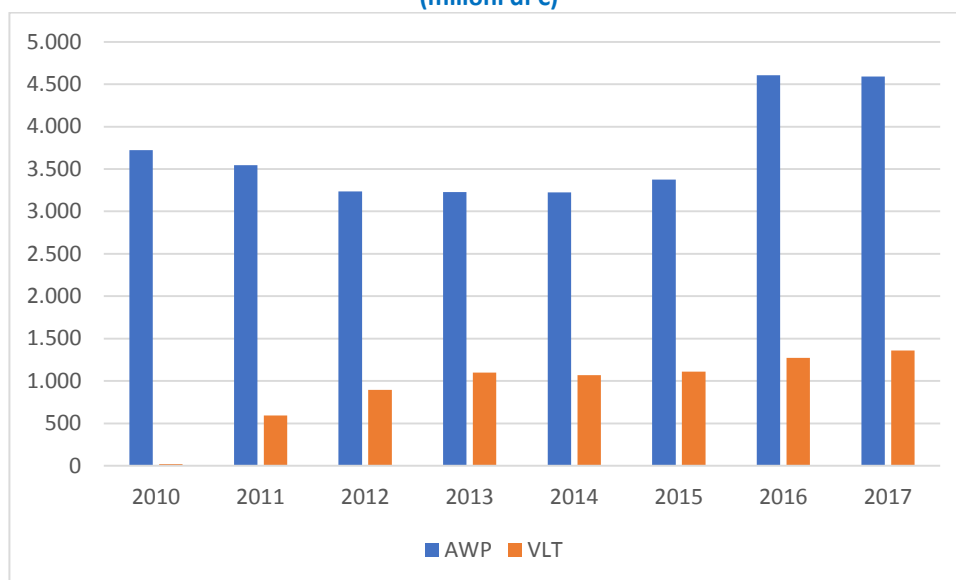
<sup>45</sup> Per il 2017 stima CASMEF in quanto a maggio 2017 è entrato in vigore il PREU al 19% per le AWP e al 6% per le VLT.

Per completezza, vale la pena ricordare che tra il 2012 e il 2017 il *payout* medio delle macchine AWP è passato dal 75,6% al 70,6%, mentre quello per le VLT è salito dall'85,2% all'88% (Grafico 3.8).

Le differenze fra i *payout*, insieme alle differenti aliquote PREU, hanno influenzato l'andamento della raccolta nei due comparti, che a sua volta ha determinato notevoli differenze fra le entrate erariali. In media fra il 2011 e il 2016 l'erario ha incassato circa 4,4 miliardi di Euro dall'intero comparto, di cui 3,6 miliardi provenienti dalle AWP e 800 milioni dalle VLT.

Il Grafico 4.6. illustra l'andamento delle entrate erariali dal 2010 al 2017 nei due settori.

**Grafico 4.6. AWP – VLT: Entrate erariali 2010-17**  
(milioni di €)



Fonte: Agenzia delle Dogane e dei Monopoli. Per il 2017 stime CASMEF.

Dal Grafico 4.6. si evince che le entrate erariali sono state guidate in parte dall'evoluzione della raccolta, che rappresenta la base imponibile, ma soprattutto dagli incrementi dell'aliquota PREU introdotti dal 2013 in poi. In particolare, per le AWP l'innalzamento dell'aliquota PREU dal 13% al 17,5%, introdotto nel 2016, ha generato maggiori entrate per 1,2 miliardi di euro; per l'anno in corso, tuttavia, nonostante l'ulteriore incremento del PREU innalzato al 19% nel mese di maggio, le nostre previsioni non fanno registrare ulteriori incrementi di entrate. Il motivo principale della stabilità delle entrate erariali si spiega con una previsione di un calo della raccolta di oltre 1 miliardo di euro, le cui cause potrebbero essere attribuibili anche ad una diminuzione del *payout* di 1,1 punti percentuali.

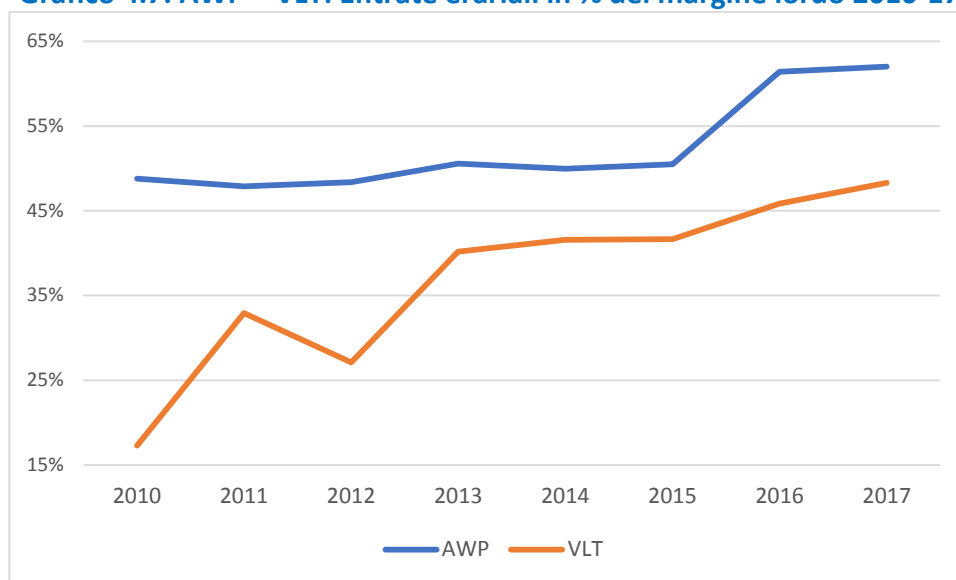
Considerazioni diverse possono essere fatte per il settore VLT, dove gli incrementi dell'aliquota PREU dal 5% al 5,5% del 2016 e dal 5,5% al 6%, dello scorso maggio, hanno prodotto rispettivamente maggiori entrate erariali per 161 milioni di euro nel 2016 e si stimano, per il 2017,

ulteriori 90 milioni di euro di maggiori entrate. In questo caso gli aumenti di gettito sono spiegati dal duplice effetto dell'aumento della raccolta e dell'aliquota fiscale.

Come esercizio di simulazione, per i comparti AWP e VLT, le entrate erariali sono state rapportate al margine lordo, ossia alla differenza fra la raccolta e le vincite dei giocatori. Tale margine può anche essere interpretato come il vero volume di affari di tutta la filiera del gioco sul quale poi applicare il prelievo tributario e i canoni di concessione.

Nel Grafico 4.7 vengono riportate tali elaborazioni che mostrano come nel periodo 2010-2017 la tassazione ordinaria, al netto dei canoni di concessione, abbia raggiunto nel corso degli anni il 62% per le AWP e il 48,3% per le VLT. In particolare, l'inasprimento maggiore si è registrato dal 2013 in poi a seguito delle Leggi di stabilità sopra menzionate. Si pensi ad esempio che nel 2011 tali aliquote erano pari al 47,9% per le AWP e al 33% per le VLT.

**Grafico 4.7. AWP – VLT: Entrate erariali in % del margine lordo 2010-17**



Fonte: Agenzia delle Dogane e dei Monopoli. Per il 2017 stime CASMEF.

I risultati mettono in evidenza i pericoli per la stabilità economica di tutta la filiera derivanti da eventuali aumenti del carico fiscale, che potrebbero causare a loro volta una riduzione delle entrate erariali. La corrente sostenibilità economica del comparto si basa su investimenti passati, intrapresi sulla base di condizioni fiscali più convenienti: tali investimenti non sarebbero stati effettuati alle condizioni attuali e difficilmente caratterizzeranno l'offerta nel futuro, soprattutto se l'attuale incertezza circa gli orientamenti del legislatore fiscale si protrarranno nel tempo.



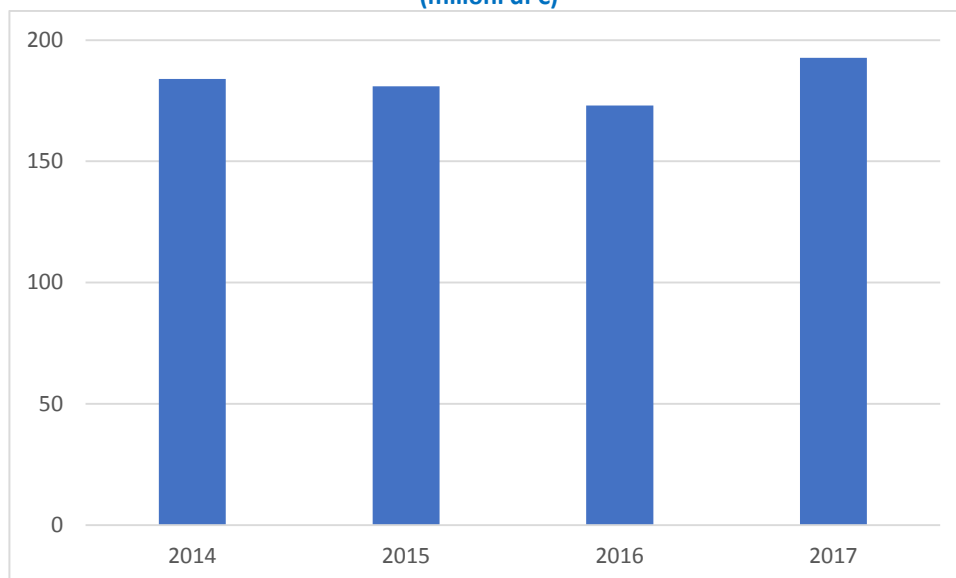
### 4.2.3 Le entrate del comparto Scosse offline

Come descritto nella prima sezione di questo capitolo, negli ultimi due anni la tassazione sulle scommesse a quota fissa è stata oggetto di un cambiamento epocale. Il tradizionale sistema di tassazione avente come base imponibile la raccolta è stato sostituito con il più innovativo sistema la cui base imponibile è rappresentata dal margine lordo, che corrisponde alla differenza fra la raccolta e i premi restituiti ai giocatori. In particolare, dal 2016 le scommesse sportive sono tassate con un'aliquota del 18% sulla rete fisica e del 22% sulla rete telematica. Per le scommesse ippiche il cambio di regime è avvenuto nel 2018 e le aliquote sul margine lordo sono pari al 43% sulla rete fisica al 47% sulla rete telematica. La ragione di questa differenziazione di aliquote risiede nel fatto che le ricevitorie online sopportano costi operativi di gestione molto più bassi rispetto alla rete fisica di ricevitorie.

Nel Grafico 4.8, sono rappresentate le entrate erariali generate dall'intero settore delle scommesse offline (rete fisica) dal 2014 al 2017, mentre nei Grafici 4.9 e 4.10 il settore è stato suddiviso nei comparti delle scommesse sportive e delle scommesse ippiche, sempre nei mercati offline.

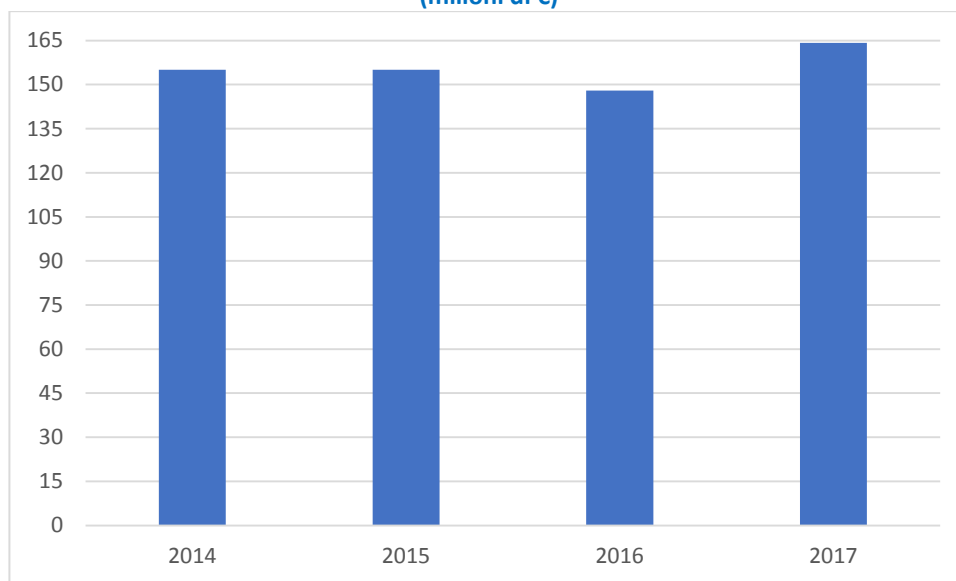
Nonostante la raccolta dell'intero settore offline abbia superato i 5 miliardi di euro nel 2016 e si stima che possa sfiorare i 6 miliardi nel 2017, il contributo erariale risulta molto più modesto rispetto agli altri due settori esaminati nei precedenti paragrafi a causa dell'elevato *payout* ex-post ottenuto dagli scommettitori, che in media è risultato pari all'82% per le scommesse sportive e al 71% per le scommesse ippiche.

**Grafico 4.8 Settore scommesse offline: Entrate erariali 2014-17**  
(milioni di €)



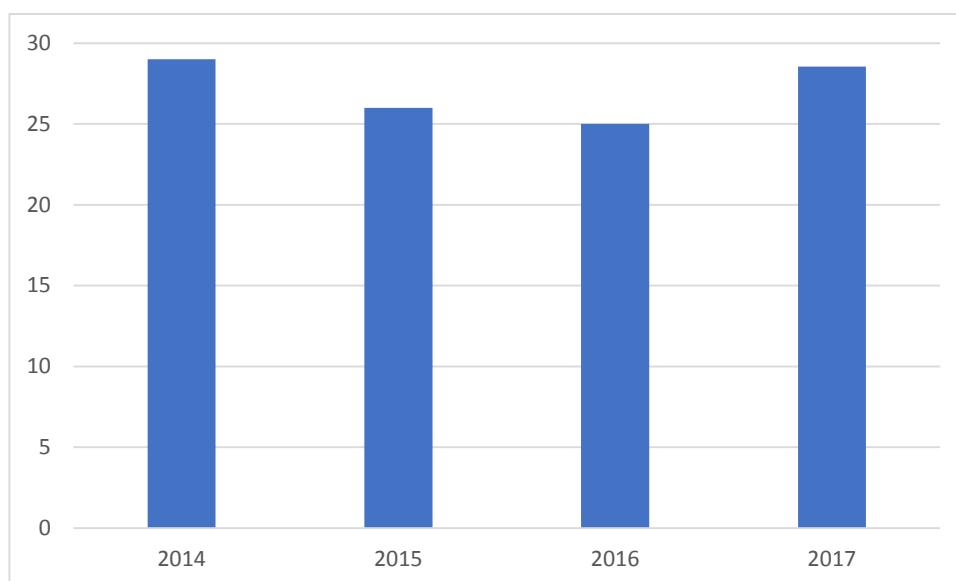
Fonte: Agenzia delle Dogane e dei Monopoli. Per il 2017 stime CASMEF.

**Grafico 4.9 Scommesse sportive off line: Entrate erariali 2014-17**  
(milioni di €)



Fonte: Agenzia delle Dogane e dei Monopoli. Per il 2017 stime CASMEF.

**Grafico 4.10 Scommesse ippiche offline: Entrate erariali 2014-17**  
(milioni di €)



Fonte: Agenzia delle Dogane e dei Monopoli. Per il 2017 stime CASMEF.

Anche se i dati a disposizione non includono il segmento delle scommesse online, che rappresenta circa la metà del mercato delle scommesse sportive e il 20% di quelle ippiche, nel 2016 le scommesse sportive hanno prodotto un gettito di circa 150 milioni di euro e quelle ippiche di appena 25 milioni a causa dell'inesorabile declino di questo gioco descritto in precedenza. Per il 2017, le stime effettuate prevedono un incremento di oltre il 10% delle entrate derivanti dalle scommesse sportive, che potrebbe essere influenzato dal cambio della base imponibile. Tassare il

marginale lordo piuttosto che la raccolta potrebbe aver innescato comportamenti competitivi da parte dei concessionari per accaparrarsi i giocatori attraverso aumenti delle quote (*payout*). L'innalzamento del *payout*, descritto nella sezione 3.3, a sua volta ha fatto crescere la raccolta e di riflesso il gettito erariale.

La tassazione sul margine lordo, cambiando la base imponibile, introduce un forte elemento di discontinuità rispetto alla tassazione basata sulla raccolta, che caratterizza la stragrande maggioranza del prelievo nell'intero settore dei giochi.

Per capire le differenze nelle due forme di tassazione si consideri l'unità standard di scommessa equivalente ad un euro, di questa quantità, la parte che non viene destinata a essere restituita agli scommettitori sotto forma di vincite rappresenta il prezzo della scommessa. In pratica, il prezzo della scommessa comprende il cosiddetto aggio, ossia quella parte destinata alla remunerazione della rete di raccolta, le imposte che spettano all'erario e la remunerazione del concessionario che può anche essere vista come la parte residuale dopo il pagamento delle vincite, dell'aggio e delle imposte. Il sistema impositivo italiano colpisce la raccolta dei giochi, che rappresenta la base imponibile, in altri paesi, come ad esempio nel Regno Unito, la tassazione dei giochi è stata riformata nel 2001 con una modifica della base imponibile, che è passata dalla raccolta al margine lordo, ossia la parte di scommessa che non viene restituita sotto forma di vincite, che nella nostra definizione coincide con il prezzo della scommessa. Da un punto di vista economico il passaggio dal sistema di tassazione sulla raccolta a uno sul margine lordo equivale ad una trasformazione dell'imposta che si sposterebbe dalla quantità al prezzo. Per comprendere a fondo i possibili esiti di questo eventuale passaggio bisognerebbe considerare i diversi scenari che si possono formulare in funzione del grado di concorrenzialità del mercato e dei possibili valori associati all'elasticità della domanda di giochi.

Se il mercato dei giochi fosse perfettamente concorrenziale, una tassazione sulle quantità (imposta specifica) oppure sul prezzo (imposta proporzionale), a parità di quantità di equilibrio, sarebbero del tutto equivalenti. Prima del passaggio dall'imposta sulle quantità a quella sul prezzo ogni impresa offre una quantità tale che il prezzo (comprensivo dell'imposta sulla quantità) sia pari al costo marginale. Con il nuovo sistema, un'imposta sul margine lordo e quindi sul prezzo, che non modifica il prezzo di equilibrio precedente e che produce un gettito fiscale equivalente, non modifica il comportamento ottimizzante delle imprese, che continuerebbero ad offrire sempre la stessa quantità di equilibrio. Pertanto, si può affermare che, date le ipotesi fatte, l'imposta sul margine lordo, rispetto a quella attuale sulle quantità non produrrebbe alcuno spostamento

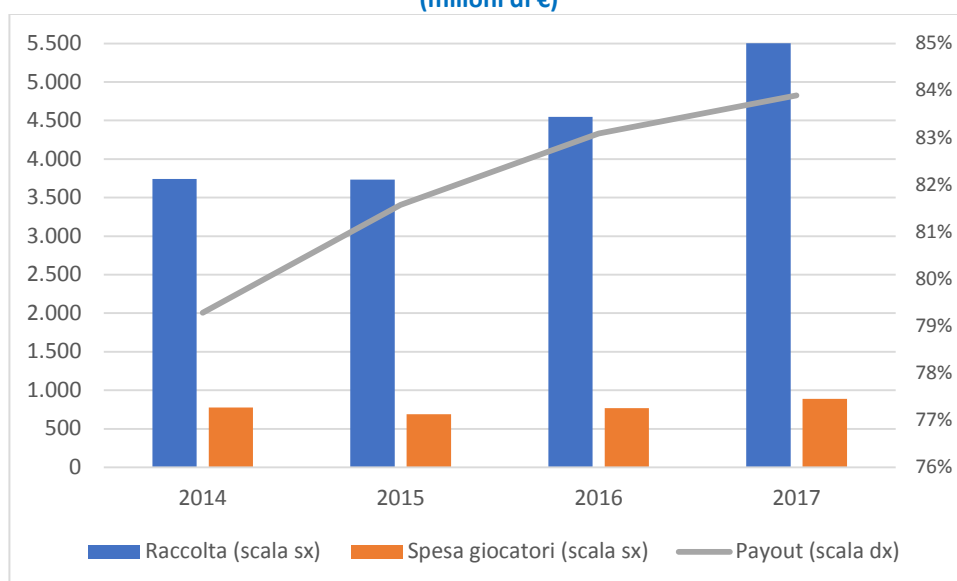
dell'attuale equilibrio di mercato, dove sia i prezzi delle scommesse sia le quantità rimarrebbero invariate, si tratterebbe solo di calcolare le aliquote equivalenti dell'imposta sul prezzo.

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 al fine di aumentare i volumi di gioco nel caso in cui la domanda sia sufficientemente elastica. In questo caso si avvantaggerebbero i giocatori, l'erario che potrebbe aumentare il gettito fiscale, senza diminuire 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.

Nel Grafico 4.11 è possibile notare le prime evidenze scaturite dall'innovazione fiscale.

**Grafico 4.11 Scommesse sportive offline: Raccolta, Spesa dei giocatori e Payout medio 2014-17**  
(milioni di €)



Fonte: Agenzia delle Dogane e dei Monopoli. Per il 2017 stime CASMEF.

In primo luogo, come era preventivabile, l'aliquota sul margine ha innescato dei comportamenti competitivi fra i concessionari, che con lo scopo di aumentare la raccolta hanno innalzato i *payout*. Il *payout* medio, infatti, è passato dall'81,6% nel 2015 all'83,9% nel 2017. Ciò ha stimolato la domanda dei giocatori che hanno aumentato sia il volume di giocate sia la spesa complessiva. La raccolta passando da 3,7 miliardi di euro nel 2015 a 5,5 miliardi nel 2017, ha subito un incremento pari a circa il 48%; la spesa dei giocatori, sempre nello stesso periodo, è passata da 688 milioni di euro a 889 milioni di euro, facendo registrare un incremento del 29%.

Del positivo andamento del mercato delle scommesse offline ne ha beneficiato anche l'erario, che, dopo una lieve flessione di natura fisiologica delle entrate del 2016, anno di introduzione della riforma, vede crescere in modo significativo le entrate fiscali nel 2017, a seguito della forte crescita dei volumi di gioco e della spesa dei giocatori registrata negli ultimi due anni.

Le entrate erariali nei due anni precedenti alla riforma si erano assestate su valori pari a 155 milioni di euro, nel 2016 le entrate hanno registrato una lievissima flessione fisiologica di assestamento generata dal cambio di base imponibile di 7 milioni di euro. Per il 2017 le previsioni indicano un discreto incremento delle entrate, che si assesterebbero su valori pari a 164 milioni di euro con un incremento del 5,9% rispetto al 2015 (Grafico 4.9).

## 5. La regolamentazione e la tassazione dei giochi nei principali paesi UE

In questa sezione effettueremo un breve confronto sui sistemi regolatori e sui sistemi di tassazione adottati dai principali Paesi dell'Unione europea. In particolare, verranno descritte le principali caratteristiche relative alla regolamentazione del comparto giochi e il trattamento fiscale in termini di aliquote e le basi imponibili applicate alle principali tipologie di gioco. I paesi oggetto del confronto sono: la Francia, la Germania, la Spagna e il Regno Unito.

Vedremo che i sistemi di regolamentazione variano fra i vari Paesi. Si passa infatti da un sistema molto rigido come quello tedesco, a uno intermedio come quello francese e infine a sistemi più aperti come quelli riscontrati in Spagna e nel Regno Unito, che sono più simili al sistema italiano.

I sistemi di tassazione sono strutturati, come in Italia, su una base imponibile, rappresentata del 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.

### 5.1 Il sistema francese

La regolamentazione del settore dei giochi in Francia 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 ad 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.

Con riferimento agli apparecchi, invece, la L. n. 628/83 recava un divieto generale di installazione, con possibili deroghe in occasione di feste o fiere temporanee; la L. n. 306/1987 ha introdotto la possibilità di installare macchine da gioco all'interno di casinò autorizzati; infine, nel 2012, le norme sugli apparecchi sono confluite nel Codice delle leggi sulla sicurezza, fermo restando il divieto di installazione degli apparecchi non temporanei, eccezion fatta per i casinò autorizzati.

Tornando agli altri comparti, l'organizzazione delle lotterie e delle scommesse è oggetto di un rigoroso regime autorizzatorio presidiato dallo Stato: le società statali *Française Des Jeux* (FDJ), di cui lo Stato francese ne è azionista per il 72% e *Pari Mutuel Urbain* (PMU), un gruppo di interesse economico formato nel 1985 che raggruppa 57 società di corse, detengono ancora oggi il monopolio nei seguenti settori:

- FDJ lotterie e scommesse sportive;
- PMU scommesse ippiche.

A fronte delle pressioni esercitate dalla Commissione europea e in considerazione della giurisprudenza della Corte di Giustizia UE, secondo cui il gioco d'azzardo è un servizio ai sensi del TFUE e, in quanto tale, devono essere applicate le libertà di prestazione dei servizi e di stabilimento, ma anche a causa del fiorire di operatori stranieri nel comparto delle scommesse online, favoriti dalla fiscalità dei propri Paesi, con la L. n. 476/2010, la Francia ha liberalizzato alcuni settori dei giochi online: le scommesse ippiche e sportive ed il poker, insieme ai c.d. *jeux de cercle*. È opportuno ricordare che tale legge ha portato alla chiusura di una procedura sanzionatoria europea, nonostante l'apertura alla concorrenza dei comparti online sia stata soltanto parziale, tant'è che i giochi da casinò hanno continuato ad essere vietati su Internet e la rete fisica ha continuato ad essere dominata dai due operatori storici<sup>46</sup>.

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),<sup>47</sup> 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, nonché della prevenzione e del contrasto di frodi e riciclaggio.

Il Presidente dell'Assemblea nazionale francese, nel 2015, ha richiesto alla Corte dei conti una valutazione complessiva sulla disciplina francese del gioco d'azzardo e nell'ottobre del 2016 la Corte ha pubblicato il rapporto intitolato "*La regulation des jeux d'argent et de hasard*", nel quale vengono messi in luce quegli aspetti che, secondo la Corte, costituirebbero delle criticità del sistema di regolamentazione dei giochi.

Veniva lamentata, in particolare, un'eccessiva frammentazione della disciplina, conseguente all'apertura al mercato di alcuni segmenti del gioco online:

- la regolamentazione dei giochi soggetti a diritti esclusivi (monopolio) è sostanzialmente interiorizzata dagli stessi operatori (FDJ, PMU);
- la regolamentazione del settore dei giochi della rete fisica (casinò e circoli di gioco) ricade nella competenza del Ministero dell'Interno;
- la regolamentazione dei giochi online è affidata ad un'autorità specializzata (ARJEL).

---

<sup>46</sup> Si vedano COUR DES COMPTES, *La regulation des jeux d'argent et de hasard*, ottobre 2016, p. 9 e <https://www.corrierecomunicazioni.it/telco/la-francia-segue-l-italia-liberalizzato-il-gambling-online/>

<sup>47</sup> <http://www.ariel.fr/-Liste-des-operateurs-agrees-.html>

Ciò che ha suggerito la Corte dei conti è la creazione di un'autorità amministrativa indipendente unica, preposta alla regolamentazione di tutti i giochi della rete fisica e online, che riunisca le funzioni di ARJEL e degli organismi coinvolti nella regolazione degli altri settori, vale a dire la Commissione consultiva dei giochi e delle scommesse soggetti a diritti esclusivi (COJEX), il Comitato consultivo dei giochi da circolo e da casinò (CCJCC) e l'Osservatorio di giochi (ODJ). Un intervento di questo tipo dovrebbe garantire una sorveglianza permanente del settore e, al contempo, la protezione degli interessi pubblici in questione: l'ordine pubblico e l'ordine sociale.<sup>48</sup>

Le tipologie di gioco autorizzate in Francia sono le seguenti:

#### *Lotterie ad estrazione*

FDJ detiene il monopolio legale nella rete fisica e online (Loto, Euro Millions, Amigo, etc).

#### *Gratta e vinci*

FDJ detiene il monopolio legale delle lotterie istantanee nella rete fisica e online (giochi presentati con il marchio Illiko).

#### *Bingo*

FDJ ha il monopolio sul bingo, tradizionale lotteria ad estrazione, che offre nella variante online; il decreto n. 540/2015 ha inserito il bingo nella modalità offline alla lista dei giochi che possono essere offerte dai casinò.

#### *Scommesse ippiche*

PMU ha il monopolio nella rete fisica (ad esempio, Quinté +); le scommesse vengono quindi effettuate, oltre che online, nei punti vendita PMU (come pure negli ippodromi). Ad oggi sono 8 gli operatori diversi da PMU che hanno ottenuto da ARJEL l'autorizzazione per offrire questo tipo di scommesse online.

#### *Scommesse sportive*

FDJ ha il monopolio nella rete fisica (scommesse offerte con il marchio ParionsSport); la raccolta viene quindi effettuata, oltre che online, nei punti di vendita FDJ. Ad oggi sono 13 gli operatori diversi da FDJ che hanno ottenuto da ARJEL l'autorizzazione per offrire questo tipo di scommesse

---

<sup>48</sup> Cfr. COUR DES COMPTES, *op. cit.*, pp. 9 ss, 141-142.



su Internet. Tra questi si trova anche PMU: nel 2010 ARJEL gli ha concesso la licenza per effettuare scommesse sportive sul proprio sito.

#### *Apparecchi da intrattenimento*

I casinò hanno il monopolio della gestione delle slot machine. L'offerta di questo tipo di gioco non è consentita su Internet.

#### *Poker*

Le varianti più diffuse sono torneo, "sit and go" e cash. I casinò e i circoli hanno il monopolio legale nella rete fisica. Attualmente, gli operatori autorizzati da ARJEL ad offrire il poker online sono 7 e tra questi è possibile annoverare anche PMU, che, nel 2010, avvalendosi della legge di apertura del mercato, ha diversificato la propria offerta, dedicando una sezione del proprio sito al poker.

#### *Altri giochi da casinò*

Diversi dalle slot machine e dal poker. L'offerta di questi di giochi non è consentita su Internet.<sup>49</sup>

Il Regime di pubblicità è regolato dalla L. n. 476/2010, che disciplina le comunicazioni commerciali relative ai giochi d'azzardo autorizzati e dal decreto n. 624/2010, che impone il divieto di comunicazioni commerciali concernenti il gioco d'azzardo rivolte ai minori o nei programmi rivolti ai minori e una serie di obblighi informativi (rischi del gioco e riferimenti ai sistemi di assistenza). Qualsiasi comunicazione commerciale su un sito non autorizzato è punita con una multa fino a 100.000 euro. Tra i soggetti coinvolti nella regolazione e nella vigilanza vi è ovviamente l'ARJEL, chiamata a garantire la conformità dei messaggi pubblicitari alla normativa vigente e a cooperare con gli enti di controllo delle comunicazioni commerciali online; il CSA (*Conseil supérieur de l'audiovisuel*), che disciplina i requisiti delle comunicazioni commerciali in radiodiffusione, televisione, radio, a favore degli operatori di scommesse e giochi d'azzardo autorizzati e l'ARPP (*Autorité régulation professionnelle publicité*), che detta raccomandazioni con le quali fornisce spiegazioni dei principi generali da seguire per pubblicizzare prodotti di gioco.<sup>50</sup>

Le basi imponibili e le aliquote applicate alle principali categorie di giochi sono le seguenti:

#### *Circoli e sale da gioco*

---

<sup>49</sup> Cfr. COUR DES COMPTES, *op. cit.*, pp. 151-152.

<sup>50</sup> <https://www.agimeg.it/datitalia/pubblicita-liberatore-agcom-casi-uk-francia-spagna-germania-nel-confronto-internazionale-tema-pubblicita-sul-gioco>

In questa categoria rientrano i giochi di carte da tavolo ed altro, che in Italia non sono permessi in quanto presenti solo nei casinò.

Il gettito proveniente viene destinato esclusivamente ai Comuni. La base imponibile è rappresentata dal margine lordo annuale e le aliquote sono progressive secondo questi scaglioni:

- 10% da 0 a 30.490 euro;
- 40% tra 30.491 e 228.701 euro;
- 70% oltre 228.702 euro.

#### *Giochi da circolo online (poker)*

La tassazione del poker online avviene sulla raccolta, con un'aliquota del 2%, data dal cumulo tra prelievo in favore dello Stato (1,8%) e prelievo con finalità sociali (0,2%). Il 5% dei prelievi con finalità sociali viene trasferito all'INPES (Istituto nazionale di prevenzione e educazione sanitaria).

#### *Scommesse ippiche (rete fisica e online)*

Per le scommesse ippiche è opportuno operare la seguente classificazione per quanto riguarda le aliquote applicate:

1. Scommesse su rete fisica e scommesse online: 5,3% della raccolta a favore dello Stato, di cui il 15% è trasferito alle EPIC (Istituzioni pubbliche di carattere industriale e commerciale) in cui hanno sede gli ippodromi;
2. scommesse online: imposta parafiscale del 6,3% sulla raccolta, destinata a finanziare le società di corse ippiche;
3. scommesse su rete fisica e scommesse online: 1,8% della raccolta destinato a finalità sociali; un massimo del 5% di questo gettito viene trasferito all'INPES.

#### *Scommesse sportive (rete fisica e online)*

1. Il prelievo in favore dello Stato è pari al 5,7% della raccolta;
2. prelievo con finalità sociali: 1,8% della raccolta, di cui un massimo del 5% di questo gettito è trasferito all'INPES;
3. prelievo supplementare dell'1,8% sulla raccolta destinato al CNDS (Centro nazionale per lo sviluppo dello sport).

#### *Giochi ad estrazione e prodotti diversi dalle scommesse soggetti a diritto esclusivo di FDJ*

1. Prelievo dell'1,8% sulla raccolta relativa alla Francia continentale e ai dipartimenti d'oltremare viene trasferito al CNDS;
2. Prelievo supplementare temporaneo, previsto per gli anni 2011-2017, pari allo 0,3% della raccolta relativa alla Francia continentale e ai dipartimenti d'oltremare è stato trasferito al CNDS per finanziare i progetti di costruzione e ristrutturazione degli stadi destinati ad ospitare gli Europei del 2016, nonché la candidatura di Parigi alle Olimpiadi del 2024;
3. Prelievo destinato al contributo pubblico generale (CSG), con applicazione di un'aliquota del 6,9% ad una quota pari al 25,5% della raccolta relativa alla Francia continentale e ai dipartimenti d'oltremare;
1. Contributo per il rimborso del debito pubblico (CRDS), con applicazione di un'aliquota del 3% ad una quota pari al 25,5% della raccolta relativa alla Francia continentale e ai dipartimenti d'oltremare.

### *Casinò*

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 che vengono applicate all'intero margine lordo dei giochi da tavolo e all'85% del margine lordo degli apparecchi. Le aliquote applicate sono le seguenti:

- 6% fino a 100.000 euro;
- 16% da 100.001 a 200.000 euro;
- 25% da 200.001 a 500.000 euro;
- 37% da 500.001 a 1.000.000 euro;
- 47% da 1.000.001 a 1.500.000 euro;
- 58% da 1.500.001 a 4.700.000 euro;
- 63,3% da 4.700.001 a 7.800.000 euro;
- 67,6% da 7.800.001 a 11.000.000 euro;
- 72% da 11.000.001 a 14.000.000 euro;

- 83,5% oltre 14.000.001 euro.

Il 10% del gettito statale viene poi trasferito alle comunità locali nel cui territorio è situato il casinò.

Per quanto riguarda il prelievo con finalità sociali si applicano le seguenti aliquote al margine lordo:

1. Contributo per il rimborso del debito pubblico (CRDS) con applicazione di un'aliquota del 3% al margine lordo dei giochi da tavolo e all'85% del margine lordo degli apparecchi;
2. Contributo pubblico generale (CSG) con applicazione di un'aliquota del 9,5% al 68% del margine lordo;
3. CSG con applicazione di un'aliquota del 12% alle vincite superiori a 1.500 euro che i giocatori realizzano con gli apparecchi.

## 5.2 Il sistema tedesco

La regolamentazione del settore dei giochi in Germania si fonda su una legge fondamentale (*Grundsgesetz*) che attribuisce ai Lander 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: si pensi, ad esempio, che i casinò facenti parte della rete fisica, in molti Stati, ottengono la licenza e vengono controllati dai rispettivi Ministri dell'Interno, mentre gli apparecchi collocati nelle sale da gioco locali sono controllati dagli uffici comunali.

Vi sono alcune competenze che, invece, sono assegnate a specifiche autorità, nel rispetto di quanto previsto dal Trattato Interstatale stipulato tra i Lander, con l'obiettivo di assicurare una certa uniformità nella disciplina di determinati aspetti del gioco d'azzardo:

- il Ministro dell'Interno e dello Sport dell'Assia è responsabile dell'emissione delle licenze per le scommesse sportive;
- le autorità della Renania Settentrionale-Vestfalia sono responsabili del rilascio di permessi agli operatori di lotterie e scommesse sportive per la pubblicità in televisione e su Internet;
- le autorità della Bassa Sassonia sono responsabili del blocco dei pagamenti riconducibili alle pratiche illegali di gioco d'azzardo online;

- ad altri Stati è affidato il compito di regolare specifiche tipologie di lotterie: la città-land di Amburgo regola le c.d. “class-lotteries” e lo Stato della Renania-Palatinato le altre lotterie nazionali diffuse tra i Lander tedeschi.<sup>51</sup>

Il primo Trattato Interstatale risale al 2004: il 1° luglio di quell’anno entrarono in vigore il Trattato Interstatale sulle lotterie in Germania ed il Trattato Interstatale sulla regionalizzazione di parte dei proventi realizzati dalle imprese del lotto e del totocalcio.

Il Trattato sulle lotterie, che non si applicava ai casinò, disciplinava l’organizzazione, oltre che delle lotterie, anche delle scommesse sportive, con l’obiettivo di armonizzare le normative vigenti nei diversi Lander. Tra le principali disposizioni del Trattato sulle lotterie si ricordano le seguenti:

- la preclusione ai minori dell’esercizio di tali attività;
- ciascun Land era chiamato a garantire l’offerta di tali giochi, conferendo apposito incarico ad enti pubblici o a società private, mentre gli altri organizzatori di lotterie avrebbero dovuto richiedere il permesso all’autorità competente;
- le deroghe previste erano limitate alle c.d. “piccole lotterie”.

La Corte costituzionale federale tedesca, nel 2006, dichiarò l’incostituzionalità di tale Trattato, per violazione delle norme in materia di tutela della salute dei cittadini contenute nel *Grundsgesetz*, dal momento che l’accordo, da un lato, proibiva la gestione delle scommesse da parte dei privati, ma, dall’altro, non conteneva misure volte a prevenire forme di dipendenza dal gioco e l’insorgere di un mercato clandestino nel comparto delle scommesse.

La pronuncia di incostituzionalità portò i Lander a varare un nuovo Trattato Interstatale, che rimase in vigore dal 2008 al 2011: veniva ribadito il sostanziale monopolio pubblico dei giochi, con la conseguenza che era vietata l’organizzazione di qualsiasi attività qualificabile come gioco d’azzardo in mancanza dell’autorizzazione della competente autorità, ed era esclusa la possibilità di rilasciare tali autorizzazioni agli operatori privati. Ottenuta la licenza, l’attività poteva essere esercitata solo entro i confini del Land che l’aveva emessa.

Il Trattato del 2008 aveva assunto un approccio estremamente restrittivo nei confronti del gioco online: era fatto assoluto divieto 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.

---

<sup>51</sup> <https://iclg.com/practice-areas/gambling-laws-and-regulations/germany>

Le norme dettate dal Trattato del 2008 furono oggetto di censura da parte dell'UE, in quanto ritenute contrarie alle regole che presidiano ai liberi scambi commerciali. Già nel 2008, era stata aperta una procedura di infrazione, ritenendo la regolamentazione tedesca del gioco d'azzardo incompatibile con le norme sulla libera prestazione dei servizi e con i principi di necessità e proporzionalità contenuti nella direttiva sul Mercato interno.

Tenuto conto delle sentenze con le quali la Corte di Giustizia dell'Unione europea statuiva che i giudici nazionali potessero legittimamente considerare il suddetto monopolio pubblico non in grado di perseguire in modo coerente gli obiettivi di contrasto dei pericoli connessi al gioco d'azzardo, gli stessi giudici tedeschi arrivarono alla conclusione che tale monopolio non fosse conforme al diritto dell'UE.

Per rimediare alle censure europee, nel dicembre 2011, i Lander hanno sottoscritto il primo Accordo di modifica del Trattato interstatale sui giochi d'azzardo, che prevedeva innanzitutto la regolamentazione dei giochi da casinò, nonché del comparto online delle scommesse e delle lotterie: il Governo tedesco giustificò la regolamentazione del gioco su Internet con la necessità di canalizzare l'offerta illegale verso quella lecita e di prevenire fenomeni di dipendenza. L'altra importante novità recata dall'Accordo di modifica, che pure confermava il monopolio pubblico in materia di scommesse sportive, è rappresentata dalla "clausola sperimentale per le scommesse su competizioni sportive": detto in altri termini, il suddetto monopolio pubblico sarebbe stato disapplicato, con riferimento all'organizzazione di tali scommesse, per un periodo di 7 anni dall'entrata in vigore del nuovo Trattato. Durante questo periodo, le scommesse sportive avrebbero potuto essere organizzate solo previo ottenimento della licenza ed era previsto il rilascio di un massimo di 20 licenze.<sup>52</sup>

Dunque, in estrema sintesi, il nuovo Trattato Interstatale, entrato in vigore nel luglio 2012, ha riaffermato il monopolio pubblico nell'organizzazione delle lotterie, ha previsto l'emissione delle licenze per le scommesse sportive, sia pure in numero limitato, ed ha proibito i giochi da casinò online.<sup>53</sup>

Inizialmente, il Land dello Schleswig-Holstein scelse di non ratificare il Trattato Interstatale modificato e di approvare, nel gennaio 2012, una propria legislazione in materia di gioco d'azzardo, in forza della quale furono 23 licenze per i giochi da casinò online e 25 per le scommesse sportive, rispetto alle quali era responsabile il Ministro dell'Interno del Land. Tale

---

<sup>52</sup> Cfr. SERVIZIO STUDI DEL SENATO, *La disciplina del gioco d'azzardo: Francia, Germania, Regno Unito e Spagna*, Nota breve n. 144-gennaio 2017, pp. 3 ss.

<sup>53</sup> <https://iclg.com/practice-areas/gambling-laws-and-regulations/germany>

normativa fu abrogata nel febbraio 2013, poiché, in seguito al cambio di Governo, lo Schleswig-Holstein aderì al Trattato Interstatale, ma le licenze che erano state emesse sarebbero state valide per tutta la loro durata (6 anni), quindi fino al 2018.<sup>54</sup> Questa situazione ha fatto sì che vi siano operatori legittimati ad offrire, in ragione della licenza ottenuta dal Land in questione, una serie di giochi online che in Germania non sono consentiti.<sup>55</sup>

Tuttavia, la revisione del Trattato non sembra aver rimediato concretamente alle censure avanzate in sede europea. La Commissione ha più volte espresso perplessità rispetto alla limitazione del numero delle licenze, non comprendendo come questo potesse consentire di raggiungere gli obiettivi prefissati: una simile limitazione avrebbe reso estremamente difficile fornire un'offerta attrattiva di scommesse sportive. A ciò si aggiunge che la procedura scelta dai capi dei Lander per il rilascio delle 20 licenze non soddisfaceva i requisiti europei: non venivano fornite ai candidati informazioni chiare, ed affidabili sui criteri che sarebbero stati seguiti nel corso delle gare. Numerose sono state le cause dei fornitori, cui hanno fatto seguito rinvii nella concessione delle licenze da parte dell'amministrazione.<sup>56</sup> I ricorrenti che non avevano avuto successo nella gara lamentavano non solo l'esistenza di contraddizioni fra il Trattato Interstatale e il principio di libera prestazione dei servizi, ma anche la presenza di errori procedurali.

Il procedimento di affidamento delle licenze è stato giudicato illegale dai tribunali nazionali e la stessa Corte di Giustizia UE, con la sentenza *Sebat Ince* del febbraio 2016 (causa C-336/14), ha rilevato che la "clausola di sperimentazione" non ha portato all'eliminazione dell'incompatibilità del vecchio monopolio pubblico con il citato principio di libera prestazione, nella misura in cui, tenuto conto che nessuna licenza ha potuto essere emessa legittimamente, il vecchio regime monopolistico ha continuato, nei fatti, a trovare applicazione e gli operatori pubblici hanno potuto continuare ad organizzare scommesse sportive, nonostante la vigenza del nuovo Trattato Interstatale.

A fronte di questa situazione, è diventato inevitabile per i Lander prendere in considerazione l'idea di rimettere mano al Trattato Interstatale. Il dibattito tra i Lander li ha portati a convergere, nel marzo 2017, su un Accordo di modifica. Tuttavia, si è già notato che la riforma prospettata in questo Accordo sarebbe finalizzata a cercare una soluzione al solo problema delle licenze per

---

<sup>54</sup> [https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/1-635-3486?transitionType=Default&contextData=\(sc.Default\)&firstPage=true&bhcp=1](https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/1-635-3486?transitionType=Default&contextData=(sc.Default)&firstPage=true&bhcp=1)

<sup>55</sup> <https://everymatrix.com/blog/gambling-legislation-western-europe.html>

<sup>56</sup> <https://www.jamma.it/associazioni/egba-un-anno-dopo-il-trattato-interstatale-sul-gioco-dazzardo-in-germania-le-restrizioni-al-mercato-sembrano-destinate-a-fallire-34160>

scommesse sportive, con l'eliminazione del limite numerico,<sup>57</sup> ignorando, però, che anche la disciplina dei giochi da casinò online necessita di essere rivista.

Il nuovo Governo dello Schleswig-Holstein, ha annunciato di non essere intenzionato a ratificare l'Accordo di modifica e di voler introdurre una autonoma regolamentazione del gioco d'azzardo, conforme alle norme europee, sulla base di quanto fatto nel 2012, ma, stavolta, con la partecipazione di altri Stati: in particolare, la Renania Settentrionale-Vestfalia (anch'essa con un Governo appena eletto), che, per il momento, ha sospeso il procedimento di ratifica, l'Assia e la Renania-Palatinato.

Allo stato attuale, in attesa dell'eventuale riforma del Trattato, le licenze che dovessero essere emesse sarebbero valide fino al 30 giugno 2019, cioè, fino al termine della fase sperimentale (termine che dovrebbe essere prorogato in caso di ratifica) ed avrebbero efficacia sul territorio della Germania.

Tra i requisiti necessari per ottenere una licenza si ricordano, ad esempio:

- l'affidabilità (mancanza di precedenti penali e di dichiarazioni di fallimento);
- avere la necessaria esperienza;
- avere adeguate competenze in materia finanziaria ed una sufficiente disponibilità finanziaria;
- soddisfare gli standard di responsabilità sociale;
- garantire il livello di sicurezza informatica e gli standard tecnici richiesti in quanto funzionali alla sicurezza ed alla trasparenza nelle attività di gioco.

Organizzare giochi d'azzardo senza una regolare licenza costituisce un reato ai sensi del Codice penale tedesco. Tuttavia, finora, molto raramente è stata iniziata l'azione penale, più spesso, contro gli operatori illegali, si è fatto ricorso agli ordini di interdizione, in attuazione di quanto previsto dal Trattato Interstatale. Di solito, questo provvedimento è accompagnato da una multa compresa tra 10.000 e 50.000 euro e dal blocco dei pagamenti connessi alle pratiche di gioco non autorizzate.

Attualmente, le tipologie di giochi autorizzate sono le seguenti:

#### *Scommesse sportive*

Monopolio statale sospeso per un periodo di 7 anni, con concessione di licenze di cui è responsabile il Ministro dell'Interno dell'Assia. Possono essere concesse fino a 20 licenze operative

---

<sup>57</sup> <http://www.pressgiochi.it/germania-i-lander-vogliono-aprire-il-mercato-delle-scommesse-online/26487>



sia per le scommesse online, sia per le scommesse praticabili nella rete fisica. Ogni Land fissa un numero massimo di negozi della rete fisica che possono afferire a ciascun concessionario.

### *Scommesse ippiche*

Al contrario delle scommesse sportive, sono regolate da leggi federali. Il Trattato Interstatale disciplina le licenze operative sia per la rete fisica, sia per le scommesse online e non c'è un limite al numero di licenze che possono essere emesse. L'organismo responsabile a livello nazionale per il rilascio di queste licenze è il Consiglio regionale di Darmstadt in Assia. Sono previste restrizioni con riferimento alle puntate: per esempio, i bookmakers che operano negli ippodromi non possono accettare puntate inferiori a 15 euro.

### *Lotterie*

Sono un monopolio statale nell'organizzazione, con la conseguenza che gli operatori privati non possono ottenere licenze operative, eccezion fatta per le piccole lotterie e le lotterie di beneficenza: le 16 compagnie statali di lotterie formano l'Associazione statale delle lotterie, responsabile dell'organizzazione. Possono essere concesse licenze solo per la vendita e l'intermediazione, sia per il comparto online, sia per la rete fisica.

### *Bingo*

Soggetto alle medesime regole previste per le lotterie.

### *Apparecchi da intrattenimento*

Gli apparecchi con vincita in denaro (AWP), collocati al di fuori dei casinò, per esempio, in ristoranti, bar, pub e sale da gioco, sono soggetti alle leggi federali, al Regolamento sul gioco ed al Regolamento del commercio. Anche se il numero di licenze disponibili non è limitato dalla legge, sono previste numerose restrizioni riguardanti il numero massimo di apparecchi di cui è consentita l'installazione (12 nelle sale da gioco, 3 nei bar e ristoranti), è stabilita una distanza minima tra le sale, il gioco è vietato per i minorenni, c'è il divieto di servire alcolici nelle sale da gioco, è stabilito un *payout* minimo e ci sono limiti alle puntate e alla durata dei giochi. Inoltre, gli apparecchi devono essere del tipo approvato dall'Istituto federale di metrologia e devono essere revisionati ogni 2 anni da un esperto.

Le slot online sono proibite, tranne nel caso in cui si disponga di una licenza rilasciata dallo Stato di Schleswig-Holstein tra il 2012 e il 2013.

### *Casinò terrestri*

Sono disciplinati dalle leggi dei Lander, che operano una distinzione tra giochi da tavolo (come roulette e giochi di carte) e slot machine, essendo queste ultime disciplinate da leggi federali. I giochi da casinò online (incluso il poker) sono proibiti, eccezion fatta per chi disponga di una licenza emessa dallo Schleswig-Holstein. Sono concesse licenze operative solo per i casinò terrestri, emesse dal Ministro dell'Interno del Land, e la maggior parte di essi sono gestiti dallo Stato.

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.<sup>58</sup>

Le forme di pubblicità del gioco d'azzardo sono soggette ad un regime fortemente restrittivo. Il Trattato Interstatale del 2008 vietava qualsiasi forma di pubblicità attraverso la televisione, Internet e altri mezzi di telecomunicazione, sulle maglie sportive e sui cartelloni dei centri in cui vengono trasmessi gli eventi sportivi. Riguardo alle modalità, la pubblicità avrebbe dovuto limitarsi a fornire informazioni sull'esistenza del gioco e ad illustrare le opportunità di vincita, senza incoraggiare gli utenti a parteciparvi e riportando chiaramente sia il divieto per i minorenni, sia i rischi di dipendenza.<sup>59</sup>

Ferme restando queste restrizioni, ad oggi possono essere pubblicizzati solo i giochi d'azzardo per i quali è stata emessa una licenza: ogni forma di pubblicità di giochi non autorizzati, ingannevole o diretta a minori o a soggetti a rischio è proibita. Sono previste eccezioni al divieto di pubblicità online e in televisione, con riferimento alle scommesse sportive, alle scommesse ippiche e alle lotterie.

L'imposizione fiscale varia a seconda della tipologia di gioco e del Land. Qui di seguito riportiamo le basi imponibili e le aliquote per le principali tipologie di gioco:

- Scommesse sportive e ippiche: tutti gli operatori in possesso o meno di una licenza pagano una tassa federale pari al 5% della raccolta.
- Lotterie: la raccolta è tassata al 16,66%.

---

<sup>58</sup> <https://iclg.com/practice-areas/gambling-laws-and-regulations/germany>

<sup>59</sup> SERVIZIO STUDI DEL SENATO, *op. cit.*, pp. 4 ss.

- Apparecchi fuori dai casinò: oltre alle imposte societarie, gli operatori sono tenuti al pagamento di una tassa municipale. A seconda del Comune, sono soggetti ad una tassa compresa tra il 12% e il 20% del margine lordo generato dagli apparecchi.
- Casinò terrestri: sono esenti dalle imposte societarie, ma pagano tasse sul margine lordo, cui viene applicata un'aliquota compresa tra il 20% e l'80% a seconda del Land. Alcuni Stati impongono un'addizionale, oppure una tassazione progressiva, in relazione alla disponibilità economica dell'operatore.
- Giochi da casinò online: dal 1° gennaio 2015, tutti gli operatori di casinò online che offrono i propri prodotti a clienti con sede in Germania sono soggetti ad Iva con un'aliquota del 19%, applicata sul margine lordo, e non sulla raccolta, come precisato recentemente dal Ministro delle Finanze.<sup>60</sup>

### 5.3 Il sistema spagnolo

In base a quanto previsto dalla Costituzione spagnola, in materia di riparto delle competenze, 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 e che è chiamato a svolgere un ruolo di coordinamento tra queste ultime e lo Stato, in materia legale, quindi anche con riferimento al rilascio delle licenze, e fiscale.

L'industria del gioco d'azzardo è principalmente regolata attraverso il rilascio di licenze, solo le lotterie nazionali, nella rete fisica come per l'online, sono oggetto di un regime di diritto esclusivo condiviso tra SELAE (*Sociedad Estatal de Loterías y Apuestas del Estado*) e ONCE (*Organización Nacional de Ciegos Españoles*).<sup>61</sup> queste due entità sono quindi le uniche che possono operare, gestire e commercializzare giochi di lotteria non occasionali in Spagna, nessun'altra entità o persona giuridica può richiedere o ottenere una licenza per giochi di lotteria non occasionali.<sup>62</sup>

Quanto appena detto consente di il mercato spagnolo del gioco d'azzardo in due sezioni:

<sup>60</sup> <https://iclg.com/practice-areas/gambling-laws-and-regulations/germany>

<sup>61</sup> Cfr. COUR DES COMPTES, *op. cit.*, p. 176.

<sup>62</sup> <https://www.ordenacionjuego.es/en/juegos-reservados-de-loterias>

- “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);
- “gioco privato”, gestito dagli operatori privati muniti di regolare licenza e riferito a tutte le tipologie di giochi d’azzardo non riservate, sia online che su rete fisica.

Tornando per un istante al riparto delle competenze tra il Governo centrale e i Governi locali, le comunità autonome hanno provveduto alla regolamentazione, all’autorizzazione, alla tassazione ed al controllo delle attività di gioco pubblico e privato nell’ambito dei rispettivi territori, con particolare riferimento ai punti vendita ivi presenti; al contempo, ogni tipologia di gioco offerta a livello statale è soggetta alla competenza del Ministero delle Finanze, nell’ambito del quale la DGOJ provvede alla regolamentazione, all’autorizzazione, al controllo e, se necessario, all’applicazione di sanzioni: quindi, il Ministero ha la competenza sui giochi online pubblici e privati che vengono offerti in più di una Regione.

La legge n. 13/2011 (*Ley de regulacion del Juego*), oltre ad aver introdotto una disciplina unitaria del settore del gioco d’azzardo, colmando il vuoto normativo di cui soffriva il comparto online, ha istituito, sulla scia di quanto accaduto in Italia con AAMS e in Francia con ARJEL, un organo, la *Comision Nacional del Juego*, preposto al rilascio di licenze agli operatori che dimostrino il possesso dei requisiti previsti dalla normativa vigente e dal bando. Con legge n. 3/2013, i poteri di questo organo sono stati concentrati nella DGOJ.

Una volta pubblicato il bando, gli operatori interessati potranno presentare la domanda per l’ottenimento di due tipi di licenza, entrambi 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), mentre la licenza singolare, che può essere richiesta previa autorizzazione con licenza generale, è necessaria per lo svolgimento di ciascuno dei tipi di giochi inclusi nel campo di applicazione della licenza generale. Ovviamente la perdita della licenza generale comporta la perdita di quelle singolari ad essa collegate. Il numero delle licenze disponibili, potenzialmente illimitato, può essere oggetto di limitazione solo per ragioni di tutela dell’interesse pubblico, di protezione dei minori e di prevenzione dei fenomeni di dipendenza dal gioco d’azzardo.

Il bando pubblico contiene i requisiti che i candidati sono chiamati a soddisfare e che possono essere distinti in giuridici, economici e tecnici.

#### Requisiti giuridici

- Società per azioni o società a responsabilità limitata, con indirizzo della società in uno Stato membro dello Spazio economico europeo;
- avere come unico scopo aziendale quello di organizzare, commercializzare e gestire attività di gioco d'azzardo;
- capitale sociale totale e versato minimo di 100.000 euro per richiedere una licenza generale per scommesse e altri giochi, o 60.000 euro per richiedere solo una licenza generale per i concorsi;
- registrazione nel registro delle imprese spagnolo, mentre le società straniere devono registrarsi in un registro equivalente.

#### Requisiti economici

- Solvibilità della società dichiarata da entità finanziarie preposte;
- dichiarazione sul fatturato complessivo dell'azienda negli ultimi tre esercizi.

#### Requisiti tecnici

- Sufficiente esperienza professionale dei gestori del soggetto responsabile delle attività di gioco d'azzardo per le quali è richiesta una licenza;
- presentazione di una dichiarazione nella quale si indicano i sistemi tecnici disponibili per la gestione delle attività di gioco per cui viene richiesta una licenza;
- descrizione delle strutture o unità tecniche, delle misure utilizzate per garantire qualità e sicurezza ed eventualmente i mezzi di studio e ricerca dell'azienda.

Deve essere fornita anche una garanzia in contanti oppure sotto forma di ipoteca immobiliare o attraverso un'assicurazione per un ammontare di 2.000.000 euro per le licenze generali di scommesse e altri giochi e di 500.000 euro per le licenze generali di concorsi. L'ammontare viene ridotto a partire dal secondo anno.

Nella rete fisica, la durata delle licenze per gli apparecchi da intrattenimento è di 5 anni ed è rinnovabile, mentre la durata delle licenze per le scommesse sportive varia a seconda della Regione.

Nel comparto online, invece, le licenze generali sono valide per 10 anni e sono rinnovabili e quelle singolari hanno una durata minima di 3 anni e massima di 5, a seconda della tipologia di gioco.

Le licenze possono essere annullate per espressa rinuncia del licenziatario, per scadenza del periodo di validità, oppure in seguito ad una risoluzione della DGOJ.

La normativa spagnola fa espresso divieto di partecipazione ai giochi d'azzardo per i minorenni, per le persone dichiarate legalmente incapaci e per quanti abbiano presentato volontariamente un'istanza per ottenere un provvedimento giudiziale di divieto. Per rendere effettivi questi divieti, la DGOJ è tenuta a redigere un registro delle persone interdette al gioco d'azzardo, in modo che gli operatori siano in grado di verificare che i giocatori siano effettivamente titolati a parteciparvi.<sup>63</sup> Offrire un gioco d'azzardo sul territorio spagnolo senza una regolare licenza è una violazione molto grave della normativa, cui potrebbe far seguito l'applicazione di una multa compresa tra 1.000.000 euro e 50.000.000 euro; tra il 2012 e il 2015 sono stati ben 55 i procedimenti sanzionatori avviati per mancanza di licenza.

Le tipologie di gioco esistenti in Spagna sono le seguenti:

#### *Lotterie (non occasionali)*

Il diritto esclusivo di gestione e commercializzazione è in capo a SELAE e ONCE sia per la rete fisica sia online.

#### *Rete fisica (giochi tradizionali)*

- Casinò: ogni Regione ha una propria disciplina per l'emissione di licenze, ma, in linea generale, quando ha intenzione di emettere una licenza per l'apertura di un nuovo casinò deve indire una gara pubblica. Il numero di casinò che possono essere autorizzati all'interno di una Regione, così come il numero di casinò che può gestire un medesimo operatore è limitato.
- Apparecchi. La registrazione e l'omologazione di ciascun apparecchio sono obbligatorie, così come è obbligatoria l'omologazione del sistema tecnico di gioco (software). In ogni caso, gli apparecchi dovranno consentire l'identificazione dei giocatori attraverso idonei sistemi tecnici, in modo tale che gli operatori siano messi nella condizione di verificare che non rientrino tra i soggetti interdetti. Altri aspetti quali la distanza minima tra le sale da gioco, il numero massimo di apparecchi che possono essere installati in ciascuna sala e la garanzia finanziaria che gli operatori sono tenuti a depositare sono rimessi alla potestà legislativa delle singole comunità autonome.<sup>64</sup>

---

<sup>63</sup> Cfr. SERVIZIO STUDI DEL SENATO, *op. cit.*, p. 8.

<sup>64</sup> Cfr. SERVIZIO STUDI DEL SENATO, *op. cit.*, p. 9.

- Sale da bingo: la registrazione e la garanzia finanziaria che deve essere fornita sono disciplinate dalle singole Regioni.
- Scommesse sportive. La regolamentazione è rimessa alle Regioni. I terminali per le scommesse sportive possono essere installati solo in determinati punti vendita per il gioco d'azzardo e alcune Regioni consentono l'apertura di punti vendita dedicati alle scommesse sportive.
- Lotterie regionali: le comunità autonome possono anche provvedere alla regolamentazione di lotterie che vengono celebrate entro i propri confini.

#### *Comparto online: disciplina statale*

Il gioco online ha la sua fonte normativa nella l. n. 13/2011, che statuisce l'esistenza di 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. Alla disciplina delle licenze è soggetta anche SELAE, limitatamente all'offerta delle scommesse sportive e ippiche.

Il regime di pubblicità prevede che, riguardo ai giochi online offerti su tutto il territorio nazionale, per svolgere attività di gioco d'azzardo in programmi audio-visivi, mezzi di informazione o siti web, gli operatori devono disporre dell'autorizzazione. Le fonti normative sono la legge generale in materia di pubblicità, la L. n. 34/1988, il codice di condotta, che non è vincolante e l'art. 7 della *Ley del Juego*.

Il codice di condotta stabilisce, tra le altre cose, gli orari di trasmissione e fornisce raccomandazioni su grandezze tecniche, come le dimensioni, i pixel e la velocità che l'annuncio dovrebbe avere, messaggi che devono essere mostrati, come "gioca responsabilmente".

Anche a livello regionale si applicano le norme generali sulla pubblicità. Sebbene nelle Regioni le pubblicità dei giochi d'azzardo fossero tradizionalmente molto rigorose, sono state liberalizzate o soggette ad una preventiva autorizzazione amministrativa.

Il regime impositivo prevede che, per le principali tipologie di gioco siano previste le seguenti aliquote:

#### *Rete fisica*

- Gli operatori di apparecchi sono chiamati a pagare le imposte dovute su base trimestrale o semestrale alla Regione in cui gli apparecchi risultano operativi. Non è prevista una base imponibile, bensì 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).
- Gli operatori di casinò sono tenuti al pagamento delle tasse su base trimestrale alla Regione in cui è localizzato il casinò. Per i giochi da tavolo è prevista l'applicazione di aliquote diversificate sul margine lordo (es. Andalusia: dal 15% al 58%). Con riferimento agli apparecchi, deve essere versato il corrispondente importo fisso.
- Gli operatori di scommesse sportive pagano un'imposta variabile sul margine lordo, dal momento che l'aliquota è diversa da Regione a Regione (ad es. Regione di Madrid: 10%).
- 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.

#### *Giochi online*

La *Ley del Juego*, all'art. 48, diversifica l'imposizione a seconda della tipologia di gioco: le aliquote sono comprese tra il 15% e il 25% e si applicano per alcuni giochi sulla raccolta e per altri sul margine lordo. Le aliquote e le basi imponibili sono descritte nella tabella che segue:

		RACCOLTA	MARGINE LORDO
Scommesse sportive	reciproche	22%	
	della controparte		25%
	incrociate		25%
Scommesse ippiche	reciproche	15%	
	della controparte		25%
Altre scommesse reciproche		15%	
Altre scommesse della controparte			25%
Altre scommesse incrociate			25%



Le scommesse reciproche (apuesta mutua) sono assimilabili alle scommesse a totalizzatore.  
Le scommesse della controparte (apuesta de contrapartida) sono assimilabili alle scommesse a quota fissa.  
Le scommesse incrociate (apuesta cruzada): sono assimilabili al betting exchange.

### *Lotterie statali*

I giochi di lotteria di portata statale, indipendentemente dall'operatore che li organizza o li celebra, pubblico o privato che sia, non sono soggetti a tassazione.<sup>65</sup>

## 5.4 Il sistema del britannico

L'Autorità di regolamentazione del mercato dei giochi britannico è la *Gambling Commission* e il testo normativo di riferimento, che l'ha istituita, è il *Gambling Act* del 2005.

Tale Commissione regola sia le scommesse, sia le lotterie, sia gli altri giochi d'azzardo.

Nel Regno Unito, tutti i giochi d'azzardo, ad eccezione della lotteria nazionale, soggetta al monopolio assegnato alla *National Lottery Commission*, sono gestiti tramite un sistema di licenze, controllato dalla *Gambling Commission*. Nel 2013 l'Autorità di regolamentazione del comparto lotterie è stata inglobata dalla *Gambling Commission*: quindi, si può affermare che la *Gambling Commission* è il principale regolatore del gioco d'azzardo, sia esso della rete fisica o online, ed è competente in termini di autorizzazioni, lotta contro l'offerta illegale e, dal 2013, anche in materia di monopolio sulle lotterie.<sup>66</sup>

La tassazione degli operatori del gioco d'azzardo, invece, è rimessa ad un altro ente governativo: *Her Majesty's Revenue and Customers* (HMRC).

Il *Gambling Act* del 2005 aveva il compito di riformare il sistema normativo fortemente frammentario che regolava il gioco d'azzardo nel Regno Unito. Non mancano tuttavia le eccezioni, seppur numericamente circoscritte: nonostante le Autorità di regolamentazione si siano unite, continua a trovare applicazione il *National Lottery Act* del 1993; a questo si aggiunge la normativa fiscale, che affronta in modo indipendente il gioco d'azzardo, in applicazione del *Betting, Gaming and Duties Act* del 1981, come modificato, di volta in volta, dalle varie Finanziarie.

Il *Gambling Act* prevede tre differenti tipi di licenze.

- Licenze operative: autorizzano le imprese a svolgere i giochi d'azzardo elencati nell'art. 65 (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, ma anche gestione di centri di gioco per adulti e di

---

<sup>65</sup> <https://iclg.com/practice-areas/gambling-laws-and-regulations/spain>

<sup>66</sup> Cfr. COUR DES COMPTES, *op. cit.*, p. 175.

centri di intrattenimento per famiglie, fornitura di software per giochi online e su rete fisica, realizzazione, fornitura, installazione e adattamento degli apparecchi).

- Licenze personali: nulla impedisce ad una persona di presentare individualmente la richiesta per il rilascio di una licenza. Possono essere di due tipi, manageriali e funzionali. Le prime sono richieste dagli individui che ricoprono importanti posizioni nel management di imprese impegnate nel gioco d'azzardo; le seconde sono richieste da persone che svolgono funzioni che le mettono in relazione con la raccolta e/o il pagamento di denaro derivante dal gioco d'azzardo.
- Licenze su locali: autorizzano l'utilizzo di un determinato locale per i giochi elencati dall'art. 150 (casinò, bingo, scommesse, centri di gioco per adulti, centri di intrattenimento per famiglie). È fissato il limite massimo di 17 con riferimento ai casinò.

Non è previsto nessun limite numerico alle licenze operative che possono essere rilasciate.

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 tutte le *fees* connesse alle licenze ed abbia rispettato tutte le restrizioni. Ciò che differenzia la disciplina britannica da quella degli altri Paesi è il fatto che siano autorizzati ad operare non solo gli operatori in possesso di una licenza rilasciata dall'Autorità di regolamentazione nazionale e gli operatori 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 etc.

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.

Non risentono delle restrizioni le scommesse ippiche a totalizzatore, ancora oggi monopolio del *Tote* e la lotteria nazionale, anch'essa, come detto, soggetta a monopolio. Il *Tote* è l'unico bookmaker britannico a cui è consentito di offrire scommesse a totalizzatore sulle corse ippiche: di proprietà del Governo sin dal 1928 e privatizzato nel 2011.

Venendo alle restrizioni, ogni operatore licenziatario è soggetto ad un obbligo tale per cui, qualora venga a conoscenza di una puntata effettuata da un minore, l'importo scommesso dovrà essere restituito e non sarà pagata alcuna eventuale vincita; ai bookmakers è vietato offrire scommesse sul risultato della lotteria nazionale del Regno Unito di altre lotterie ad essa collegate.

Le licenze, una volta rilasciate, hanno una durata indefinita, salvo nei casi in cui decadano, vengano cedute, si estinguano o vengano revocate.

Chi fornisce servizi per rendere possibile lo svolgimento di forme illecite di gioco d'azzardo può essere passibile di azioni giudiziarie. La maggior parte delle azioni di contrasto si è concentrata sui titolari delle licenze, così che la minaccia principale sia stata connessa al ritiro della licenza ed ai correlati procedimenti disciplinari.

Attualmente, nel Regno Unito vengono offerte le seguenti tipologie di gioco:

- *Giochi online*: scommesse, bingo e giochi da casinò (tra cui slot online).
- *Scommesse su rete fisica*: sportive e ippiche (tra gli operatori licenziatari è compreso Betfred, che ha acquisito *Tote*, monopolista nelle scommesse ippiche a totalizzatore).
- *Lotteria nazionale online e su rete fisica*: monopolio della *National Lottery Commission*.
- *Casinò terrestri*: giochi da tavolo e apparecchi.
- *Bingo su rete fisica*.
- *Arcades*: centri di gioco per adulti e centri di intrattenimento per famiglie, che si distinguono in relazione alla tipologia di apparecchi che ospitano.
- *Lotterie "sociali" online e su rete fisica*: le lotterie che non sono collegate alla lotteria nazionale sono fortemente limitate con riferimento al jackpot che possono offrire, con la conseguenza che si ritrovano ad avere significativi ostacoli di natura commerciale quando cercano di guadagnare quote di mercato rispetto alla lotteria nazionale.

Si rendono necessarie alcune precisazioni sugli apparecchi. Ai sensi dell'art. 235 del Gambling Act, una *gaming machine* è un apparecchio realizzato o adattato in funzione del gioco d'azzardo, non vi rientrano né gli apparecchi per i biglietti delle lotterie, né quelli per il bingo. La legge affida altresì alla Gambling Commission la pubblicazione dell'elenco recante le macchine da gioco a premi che rientrano in questa categoria.

La suddivisione per tipologie è basata sull'entità delle puntate massime e delle vincite massime.

Rispetto alla disciplina delle vincite, è possibile distinguere gli apparecchi dotati di sistemi a compensazione e quelli con sistemi casuali: i primi sono predisposti in modo tale da variare la probabilità di vincere un premio in base ai risultati delle giocate precedenti; i secondi presentano la medesima probabilità di vincita a tutte le giocate, indipendentemente dagli esiti di quelle precedenti. Per garantire ai giocatori un'informazione completa, ogni apparecchio dovrà indicare:

- se è a compensazione o casuale;
- la categoria di appartenenza, da cui dipende l'entità delle puntate ammissibili e delle vincite massime;
- la percentuale di denaro che restituisce al complesso dei giocatori (per la quale non sono previsti minimi di legge).

La commercializzazione e la promozione dei servizi di gioco d'azzardo rientrano nella competenza dell'*Advertising Standards Authority* (ASA) e trovano applicazioni diversi codici a seconda che la pubblicità venga trasmessa o meno attraverso i canali di comunicazione.

Fermi restando i principi che disciplinano tutte le forme di pubblicità (per esempio, deve essere veritiera e non deliberatamente offensiva), ci sono limiti aggiuntivi che si applicano specificamente alle pubblicità di giochi: ad esempio, quelle che potrebbero attirare i minori, che suggeriscono una vincita garantita o che presentano il gioco d'azzardo come una via di fuga dai problemi personali o finanziari vengono tutte bloccate.

Secondo i codici, le pubblicità dei giochi d'azzardo possono essere trasmesse solo al di fuori di una certa fascia oraria, tuttavia, le pubblicità di scommesse possono essere trasmesse durante una manifestazione sportiva.<sup>67</sup>

Per quanto riguarda il regime impositivo, nel 2001, il Governo inglese decise di riformare la tassazione delle scommesse a quota fissa: fu abolita la *General Betting Duty*, che prevedeva l'applicazione di un'aliquota del 6,75% sulla raccolta, e fu introdotta la *Gross Profit Tax*, che, al contrario, applicava al margine lordo un'aliquota del 15%. Questo ha consentito il rientro dei bookmakers che si erano trasferiti in giurisdizioni offshore, per beneficiare della tassazione più favorevole, e l'annullamento dell'incentivo al gioco illegale, visto che l'imposta sulle scommesse non grava direttamente sui giocatori.<sup>68</sup>

Nel Regno Unito esistono sette tipologie di tassazione:

---

<sup>67</sup> <https://iclg.com/practice-areas/gambling-laws-and-regulations/united-kingdom>

<sup>68</sup> <http://www.assotrattenimento.it/2012/01/tassare-il-gioco-sul-netto-tutto-ha-inizio-nel-regno-unito/>

1. Bingo duty (BD). Imposta calcolata sui profitti delle sale bingo.
2. Gaming duty (GD). Imposta sul margine lordo applicata ai giochi da casinò.
3. General betting duty (GBD). Imposta sul margine lordo applicata alle scommesse su rete fisica;
4. Lottery duty (LD). Imposta sulla raccolta applicata alle lotterie nazionali su rete fisica.
5. Machine game duty (MGD). Imposta sul margine lordo applicata agli apparecchi da intrattenimento.
6. Pool betting duty (PBD). Imposta sul margine lordo applicata ai giochi a totalizzatori diversi dalle scommesse ippiche;
7. Remote gaming duty (RGD). Imposta sul margine lordo applicata ai giochi online.

Qui di seguito riportiamo le basi imponibili e le aliquote applicate alle diverse forme di tassazione.

#### *Bingo duty*

L'imposta è pari al 10% dei profitti delle sale bingo. I profitti sono calcolati come differenza fra le somme spese dai giocatori, escluse quelle relative alle quote di ammissione e le spese per i pasti, e i premi distribuiti ai giocatori, inclusi anche quelli non monetari.

#### *Gaming duty*

Si applica ai giochi da casinò della rete fisica (come roulette e blackjack, backgammon e poker) e la base imponibile è costituita dal margine lordo.

Per ciascun periodo fiscale della durata di 6 mesi, vengono applicate le seguenti aliquote:

<b>Scaglioni del GGR</b>	<b>Aliquota</b>
primi 2.423.500	15%
successivi 1.670.500	20%
successivi 2.925.500	30%
successivi 6.175.500	40%
Parte eccedente	50%

#### *General betting duty*

Questa imposta si applica alle scommesse di natura sportiva e non a quota fissa e alle c.d. spread betting di natura finanziaria e non, come ad esempio le scommesse su come si muoverà il mercato azionario, il numero di reti segnate da una certa squadra ecc. La base imponibile è costituita dal

marginale lordo realizzato in ciascun periodo fiscale. Di seguito le aliquote per le tipologie di gioco soggette a questa imposta:

Scommesse a quota fissa, sportive e non, scommesse a totalizzatore su corse ippiche e di cani	15%
Scommesse su eventi finanziari	3%
Scommesse su eventi di diversa natura (ad es. sportivi)	10%

#### *Lottery duty*

Questa imposta si applica ad alcuni tipi di lotterie su rete fisica, inclusa quella nazionale. L'aliquota è pari al 12% e si applica sulla raccolta complessiva, derivante dal costo del biglietto.

#### *Machine game duty*

Questa imposta sul margine lordo si applica agli apparecchi da intrattenimento.

Le slot machine, note, nel Regno Unito, come "fruit machines"; sono di diverse tipologie e si identificano in base alla puntata massima e alla vincita massima. Per questi apparecchi si applica un'imposta con aliquota variabile in base al tipo di apparecchio.

Inoltre, se un apparecchio offre una pluralità di giochi diversi, bisogna distinguere quelli soggetti all'imposta sul margine da quelli che non lo sono e calcolare l'imposta solo sul margine derivante dai primi; se l'apparecchio offre più di un tipo di gioco soggetto all'imposta, bisogna individuare, tra questi, quello cui è associata l'aliquota più alta ed applicare quest'ultima.

Di seguito le aliquote:

<b>Tipologia di apparecchio</b>	<b>Puntata necessaria per giocare</b>	<b>Premio</b>	<b>Aliquota</b>
Tipologia 1 – Aliquota bassa	20 pence o meno	£10 o meno	5%
Tipologia 2 – Aliquota standard	da 21 pence a £5	£11 o più	20%
Tipologia 3 – Aliquota alta	più di 5£	qualsiasi	25%

#### *Pool betting duty*

Questa imposta si applica ai giochi a totalizzatore diversi dalle scommesse a totalizzatore sui cavalli e sui cani. La base imponibile è costituita dal margine lordo e l'aliquota è pari al 15%.

#### *Remote gaming duty*

Questa imposta si applica su tutti i giochi online, tramite telefoni, internet, smart TV ecc. La base imponibile è costituita dal margine lordo che il provider realizza attraverso l'offerta di giochi a distanza e l'aliquota è fissa per tutti i giochi e pari al 15%.

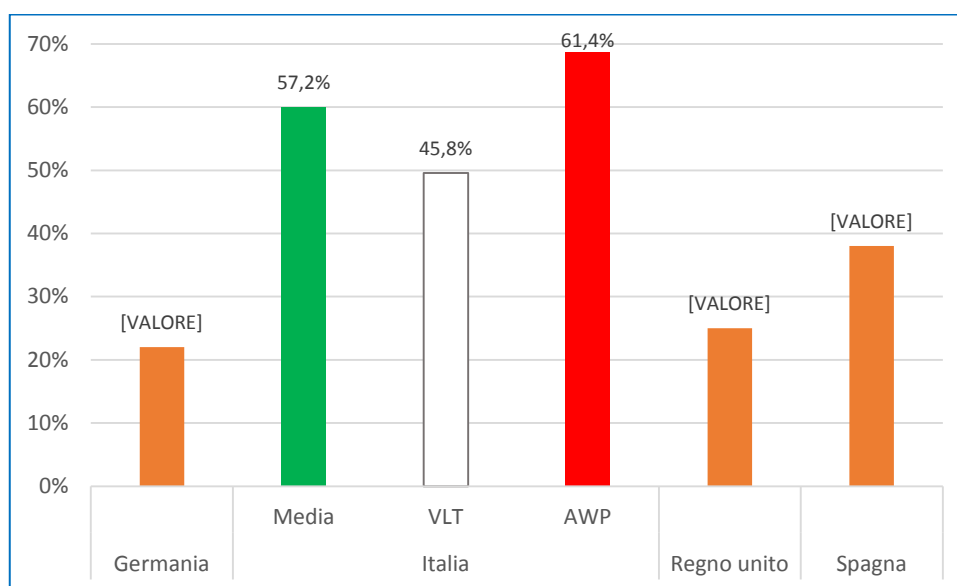
## 5.5 La tassazione degli apparecchi da intrattenimento: un confronto fra Italia, Germania, Spagna e Regno Unito

In questa sezione, come esercizio di simulazione, viene effettuato un confronto omogeneo sulla tassazione applicata agli apparecchi da intrattenimento in Italia, Spagna, Germania e Regno Unito. Come abbiamo visto, la tassazione per le AWP e VLT si presenta come estremamente variegata a livello Europeo, sia in termini di base imponibile sia in termini di incidenza.

Con riferimento alla base imponibile, la distinzione principale è tra tassazione sulla raccolta (*turnover*) e tassazione sul margine lordo (GGR), definito come differenza tra la raccolta e le somme restituite ai giocatori sotto forma di vincite (*payout*).

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

**Grafico 5.1 AWP – VLT: Prelievo fiscale in % del GGR - 2016**



Fonte: Elaborazione CASMEF su dati Agenzia delle Dogane e dei Monopoli.

Nel Grafico 5.1, nel 2016, per l'Italia sono state considerate sia le due diverse aliquote applicate alle AWP (17,8% sulla raccolta, comprensivo del canone concessorio pari allo 0,3% - 61,4% sul margine) e alle VLT (5,8% sulla raccolta, comprensivo del canone concessorio pari allo 0,3% - 45,8% sul margine) sia la loro media (ponderata per i rispettivi GGR). Vale poi la pena rammentare che per acquisire ed operare una singola VLT i concessionari hanno sopportato un costo iniziale

fisso pari a 15.000 € per ogni diritto. Tale costo, spalmato sugli anni della concessione e rapportato alla raccolta media, incide ulteriormente per il 3,3% e porta l'aliquota fiscale effettiva dal 45,8% rappresentato nel precedente grafico al 49,1%.<sup>69</sup>

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.

---

<sup>69</sup> Si tratta di una stima: infatti, l'incremento dell'incidenza è stato calcolato sui dati del 2016 ed è poi stato applicato ai livelli di tassazione del 2016.



## 6. Conclusioni

Il mercato del gioco d'azzardo a livello mondiale, ha sperimentato negli ultimi anni una rapida evoluzione, favorita principalmente dall'innovazione tecnologica, che ha reso possibile la realizzazione di tipologie di gioco prima sconosciute.

Questa rapida evoluzione ha coinvolto anche il mercato italiano, che dal 2005 al 2016 ha più che triplicato il volume delle giocate e quasi raddoppiato la spesa dei giocatori.

A fianco dei giochi più tradizionali, associati alle lotterie e alle scommesse effettuate su rete fisica, che negli ultimi anni hanno fatto registrare una certa stabilità nei volumi delle giocate e nella spesa dei giocatori, i giochi online e quelli associati agli apparecchi da intrattenimento sono quelli che hanno fatto registrare una più rapida evoluzione, ma sono quelli che espongono i giocatori a maggiori rischi di dipendenza. Per limitare al massimo i danni prodotti dal gioco, la conferenza unificata fra Stato, Regioni e Province nel settembre 2017 ha deliberato una forte riduzione dei punti gioco che dovrà essere attuata entro il 2019.

Complessivamente il settore giochi garantisce un gettito erariale importante, nel 2016 il gettito ha superato la soglia dei 10 miliardi di euro grazie anche ai continui aumenti del PREU applicato alle AWP e alle VLT. Tuttavia, data la composizione della filiera del settore degli apparecchi da intrattenimento, che necessita di forti investimenti iniziali, ulteriori incrementi del PREU potrebbero mettere a rischio la sostenibilità economica dell'intera filiera.

La stabilità del gettito erariale sarà garantita anche nel futuro dal comparto delle Lotterie, che negli ultimi anni sta manifestando una sostanziale stabilità nella raccolta.

Il comparto scommesse, invece, grazie al recente cambio di base imponibile, che tassa ora il margine lordo e non più la raccolta, e alla sanatoria che ha recentemente portato all'emersione dei cosiddetti CTD, potrebbe garantire all'erario incrementi di gettito. Da una parte la nuova struttura della tassazione può portare i concessionari ad aumentare il *payout* del gioco, che in genere porta ad un incremento del volume delle giocate, dall'altra l'emersione di base imponibile dovrebbero garantire una crescita del gettito nei prossimi anni.

## Bibliografia

AUTORITÀ GARANTE PER LA CONCORRENZA E IL MERCATO – AGCM (2002): Provvedimento n.12.209.

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.

BARBERA, G. - BERADI, D. (2007): *La tassazione delle scommesse: verso un'imposta sul margine lordo*, Ricerche e consulenze per l'Economia e la Finanza – REF.

BOSI, P. - GUERRA, M.C. (2009): *I tributi nell'economia italiana*, Il Mulino.

CENTRO STUDI INVESTIMENTI SOCIALI – Censis (2009): *Gioco Ergo Sum*.

COMMISSIONE EUROPEA (2006): *Study of Gambling Services in the Internal Market of the European Union*, Final Report.

COUR DES COMPTES (2016): *La regulation des jeux d'argent et de hasard*.

GANDOLFO, A., 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.

GIANFRANCESCO FIDONE, G., LINGUITI, A. (a cura di) (2013): *La disciplina dei giochi in Italia tra monopolio pubblico e mercato*. Giuffrè editore.

PANDIMIGLIO A., SPALLONE M., (2011): “L'elasticità della domanda nel mercato italiano dei giochi”, *CASMEF Working paper* n. 8/2011.

PANDIMIGLIO A., SPALLONE M., (2011): *La valutazione economica delle innovazioni fiscali nel mercato dei giochi: metodologia e anticipazioni*, mimeo.

SENATO DELLA REPUBBLICA, CAMERA DEI DEPUTATI (2017): *I giochi in Italia*. Documentazione e ricerche XVII Legislatura.

SENATO DELLA REPUBBLICA, CAMERA DEI DEPUTATI (2016): *Relazione sulle infiltrazioni mafiose e criminali nel gioco lecito e illecito*.

SENATO DELLA REPUBBLICA (2003): *Indagine conoscitiva sul settore dei giochi e delle scommesse*, Commissione Finanze e Tesoro, XVII n.10.

SERVIZIO STUDI DEL SENATO (2017): *La disciplina del gioco d'azzardo: Francia, Germania, Regno Unito e Spagna*. Nota breve n. 144/2017.

## Appendice 1

Le analisi riportate in questa sezione sono basate sull'interpretazione congiunta del test di radice unitaria di Dickey-Fuller e sulla significatività del trend lineare per sostanziare statisticamente l'intuizione circa la stabilità della spesa dei giocatori nell'ultimo quinquennio. Data la peculiarità dei dati relativi al Lotto nel 2016 in assenza di riforme strutturali (diversamente dal caso del SuperEnalotto), una sezione di questa appendice sarà dedicata al Lotto.

L'intervallo di dati preso in considerazione è ridotto al periodo 2012-2017 per escludere le osservazioni riferite a un diverso contesto normativo. Nel 2012, infatti, l'entrata in vigore della riforma del mercato (scommesse e apparecchi) ha avuto un impatto strutturale e rende necessario un troncamento dei dati.

Il test di Dickey-Fuller aumentato (ADF) consente di individuare la presenza di radici unitarie all'interno del processo stocastico sottostante ad una serie storica. In presenza di radici unitarie la serie storica in oggetto non può dirsi stazionaria in quanto, pur essendo la media (valore atteso) indipendente dal tempo, la varianza non lo è ed è direttamente proporzionale al tempo.

Assumiamo una serie storica autoregressiva del primo ordine AR(1) del tipo "random walk with drift", come nella seguente equazione:

$$y_t = \alpha + \rho y_{t-1} + \varepsilon_t.$$

Questa può essere riscritta come segue al fine di rendere utilizzabile il metodo dei minimi quadrati ordinari:

$$\Delta y_t = \alpha + \gamma y_{t-1},$$

con  $\gamma = \rho - 1$ . La presenza di una radice unitaria nel processo originale implica  $\rho = 1$ . Pertanto, è possibile effettuare un test con ipotesi nulla tale che  $\gamma = 0$ , equivalente a  $\rho = 1$ . Il rifiuto dell'ipotesi nulla implicherebbe  $\rho < 1$ , evidenziando quindi l'assenza di elementi di non stazionarietà (per ipotesi, le dinamiche esplosive con  $\rho > 1$  non vengono considerate). Il rifiuto dell'ipotesi nulla è un'evidenza del fatto che il processo che ha generato le osservazioni è stazionario con media non nulla.

### Spesa totale

La Tabella 2 mostra i risultati del test ADF sulla serie storica della spesa totale di GTN, Lotterie istantanee, 10 e Lotto e Lotto *core*<sup>70</sup> a partire dal 2012.

Dickey-Fuller test for unit root		Number of obs = 6		
Test Statistic	1% Critical Value	5% Critical Value	10% Critical Value	
Z(t)	-3.881	-3.750	-3.000	-2.630

MacKinnon approximate p-value for Z(t) = **0.0022**

Tabella 1: Test Dickey Fuller sulla spesa totale (dal 2011).

La prima considerazione riguarda la scarsità di osservazioni, la quale induce alla maggior prudenza possibile nell'interpretare i risultati del test. Pur tenendo presente questa limitazione, l'analisi condotta produce un risultato non ambiguo, delineando l'assenza di una radice unitaria e, quindi, deponendo a favore della stazionarietà della serie. La statistica del test è il valore della  $t$  associata al parametro  $\gamma$  nella regressione sopra descritta: in questo caso la distribuzione della statistica, parametrica e standard, è al di sotto del valore critico all'1%; pertanto, è rigettata l'ipotesi che il parametro ad essa associato sia nullo e che la serie abbia una radice unitaria.

<sup>70</sup> Sono escluse le componenti spurie del gioco del Lotto legate ad avvenimenti aleatori come la presenza di ritardatari.

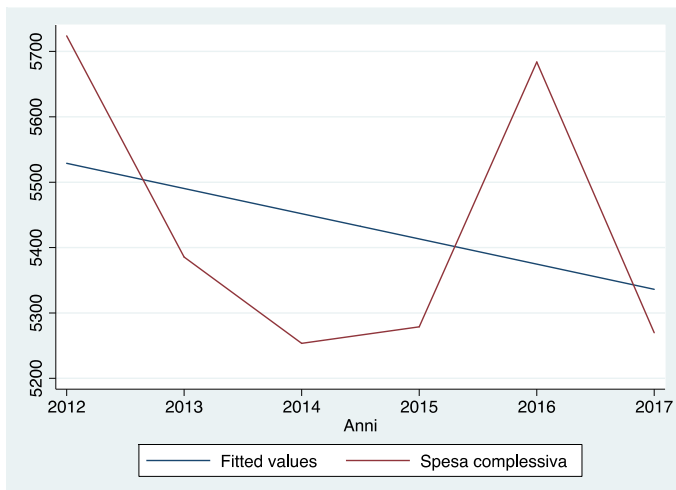


Figura 1: Spesa complessiva (esclusa la componente legata ai ritardatari nel gioco del Lotto).

La Figura 1 mostra l'andamento della spesa dal 2012 in poi, escludendo le componenti non sistemiche legate ai numeri ritardatari. Il trend, sebbene apparentemente negativo, non è statisticamente significativo, come mostrato nella Tabella 3, in cui sono mostrati i risultati della regressione sulla quale si basa la linea di tendenza:

$$y_t = \alpha + \beta t + \varepsilon_t.$$

Source	SS	df	MS	Number of obs =	6
Model	26020.2165	1	26020.2165	F( 1, 4) =	0.50
Residual	206387.651	4	51596.9127	Prob > F =	0.5168
Total	232407.867	5	46481.5735	R-squared =	0.1120
				Adj R-squared =	-0.1101
				Root MSE =	227.15

sum3	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]
t	-38.55995	54.29913	-0.71	0.517	-189.3185 112.1986
_cons	5683.215	364.9235	15.57	0.000	4670.024 6696.405

Tabella 2: Regressione spesa totale su trend (2012-2017).

Sebbene il numero delle osservazioni sia molto contenuto, i risultati del test F offrono un indizio sulla non rilevanza della variabile trend in questo modello, deponendo a favore della sostanziale stazionarietà della spesa complessiva dei giocatori.

### Spesa nel Gioco del Lotto

Se escludiamo dall'analisi la componente legata ai numeri ritardatari, il test di Dickey-Fuller supporta l'andamento stazionario della variabile. I risultati del test, rispettivamente con un intervallo di dati dal 2009 al 2017 e dal 2012 al 2017, sono mostrati nelle tabelle seguenti.

Dickey-Fuller test for unit root Number of obs = 8

Test Statistic	Z(t) has t-distribution		
	1% Critical Value	5% Critical Value	10% Critical Value
Z(t)	-2.385	-3.143	-1.943

p-value for Z(t) = 0.0272

Tabella 3: Test ADF per spesa nel gioco del Lotto escludendo le giocate sui ritardatari dal 2009.

Dickey-Fuller test for unit root Number of obs = 6

Test Statistic	Z(t) has t-distribution		
	1% Critical Value	5% Critical Value	10% Critical Value
Z(t)	-3.269	-2.132	-1.533

p-value for Z(t) = 0.0154

Tabella 4 Test ADF per spesa nel gioco del Lotto escludendo le giocate sui ritardatari dal 2012.

In entrambi i casi il rigetto dell'ipotesi nulla di non stazionarietà (radice unitaria) avviene con un livello di confidenza compreso tra l'1% e il 3%.

La Figura 2 mostra l'andamento della spesa complessiva dei giocatori nel gioco del Lotto, includendo le giocate per i numeri ritardatari. In quasi tutti gli anni osservati la variazione ha avuto segno opposto a quella dell'anno precedente, evidenziando un carattere oscillatorio della domanda di questo particolare gioco, in cui gli eventuali shock sulle preferenze non hanno carattere persistente.

Effettuando il test ADF sulla (breve) serie storica della spesa complessiva dei giocatori nel Lotto, si determinano i risultati mostrati in Tabella 6.

Dickey-Fuller test for unit root Number of obs = 8

Test Statistic	Z(t) has t-distribution		
	1% Critical Value	5% Critical Value	10% Critical Value
Z(t)	-3.201	-1.943	-1.440

p-value for Z(t) = 0.0093

Tabella 5: ADF sulla spesa dei giocatori nel Lotto.

Nella Figura 2, insieme alla spesa complessiva è indicata la linea "di tendenza", ottenuta con una regressione della spesa su un trend lineare. L'inclinazione di questa linea è positiva, suggerendo apparentemente una tendenza della spesa a crescere nel tempo. Tuttavia, essendo questa conclusione contraria ai risultati dell'analisi di radice unitaria svolta precedentemente, è opportuno un maggiore approfondimento. È opportuno sottolineare che il 2016 è stato un anno caratterizzato da una anomala presenza di numeri "ritardatari" che hanno influito in maniera significativa sulla spesa dei giocatori.

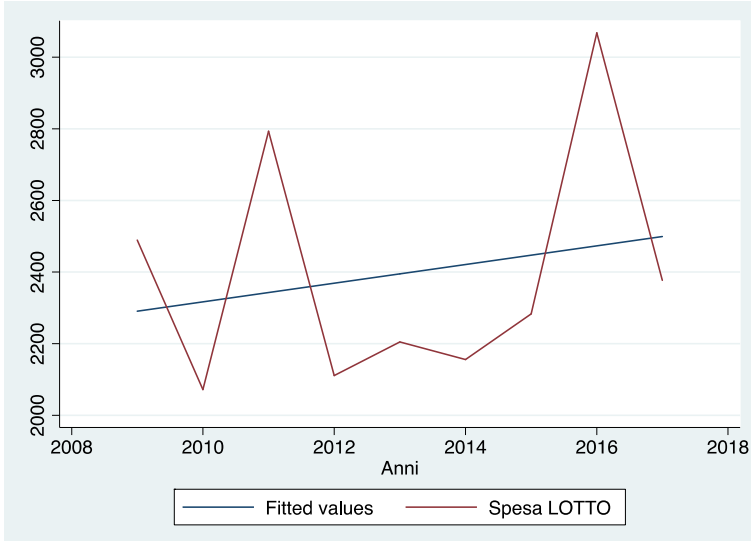


Figura 2: Spesa complessiva dei giocatori nel Lotto e linea di tendenza.

Il coefficiente di regressione associato al trend lineare ( $t$ ) è positivo, come indicato nella linea di tendenza della Figura 2, ma non significativo. Inoltre non possiamo rigettare l'ipotesi che i regressori utilizzati (una costante e il trend lineare) siano congiuntamente non significativi. Infatti, la statistica  $F$  ha un  $p$ -value molto alto. Il coefficiente di regressione della costante appare invece statisticamente significativo.

Source	SS	df	MS			
Model	40726.4213	1	40726.4213	Number of obs =	9	
Residual	870492.907	7	124356.13	F( 1, 7) =	0.33	
Total	911219.329	8	113902.416	Prob > F =	0.5850	
				R-squared =	0.0447	
				Adj R-squared =	-0.0918	
				Root MSE =	352.64	

L_Spesa	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]	
t	26.05329	45.52584	0.57	0.585	-81.59822	133.7048
_cons	2264.654	256.1882	8.84	0.000	1658.865	2870.442

Tabella 6: Regressione su costante e trend lineare.

Effettuando la regressione senza trend lineare, il grado di significatività dei risultati migliora. È opportuno richiamare l'attenzione sulla scarsissima numerosità di osservazioni utilizzate e sul fatto che le considerazioni si concentrano solamente sulla stazionarietà (o meno) della variabile in esame. La Tabella 8 presenta i risultati di questa regressione, evidenziando che la costante rimane significativa e lo scarto quadratico medio migliora.

La conclusione che si può trarre da queste considerazioni è che, date le osservazioni disponibili, il trend non è una componente significativa della domanda la quale appare stazionaria e tendenzialmente stabile, con una media costante.

Source	SS	df	MS			
Model	0	0	.	Number of obs =	9	
Residual	911219.329	8	113902.416	F( 0, 8) =	0.00	
Total	911219.329	8	113902.416	Prob > F =	.	
				R-squared =	0.0000	
				Adj R-squared =	0.0000	
				Root MSE =	337.49	

L_Spesa	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]	
_cons	2394.92	112.4981	21.29	0.000	2135.499	2654.341

Tabella 7: Regressione su costante.

## Glossario

**AAMS:** Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato. Dal 2012 è stata incorporata nell'Agencia delle dogane e dei monopoli.

**ADM:** Agenzia delle dogane e dei monopoli.

**GGR:** Gross gaming revenue. Vedi margine lordo.

**Margine Lordo:** Differenza fra somme giocate e premi restituiti ai giocatori.

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

**Raccolta:** Importo delle somme giocate.

**Scommesse e giochi numerici a quota fissa:** sono 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:** sono 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

**Turnover:** Vedi Raccolta.