



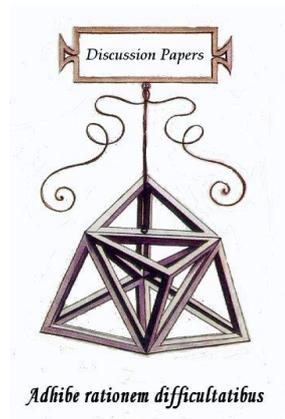
---

## *Discussion Papers*

Collana di

E-papers del Dipartimento di Economia e Management – Università di Pisa

---



Alessandro Gandolfo e Valeria De Bonis

# **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 Paper n. 173*

2013

*Discussion Paper* n. 173, presentato: **novembre 2013**

**Indirizzo degli Autori:**

Alessandro Gandolfo  
Dipartimento di Economia e Management, via Ridolfi 10, 56100 PISA – Italy  
tel. (39 +) 050 2216 335  
Email: gandolfo@ec.unipi.it

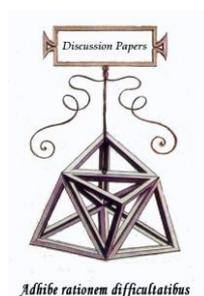
Valeria De Bonis  
Dipartimento di Studi Giuridici, Filosofici e Economici, P.le Aldo Moro, 5  
00185 Roma - Università di Roma La Sapienza  
Email: valeria.debonis@uniroma1.it

© Alessandro Gandolfo e Valeria De Bonis

La presente pubblicazione ottempera agli obblighi previsti dall'art. 1 del decreto legislativo luogotenenziale 31 agosto 1945, n. 660.

Si prega di citare così:

Alessandro Gandolfo e Valeria De Bonis (2013), “*T 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 del Dipartimento di Economia e Management – Università di Pisa, n.173 (<http://www.dse.ec.unipi.it/index.php?id=52>).



---

Alessandro Gandolfo e Valeria De Bonis

Il modello italiano di tassazione del gioco d'azzardo: linee guida di politica fiscale per lo "sviluppo sostenibile" di un mercato importante e controverso

---

**Abstract**

*The Italian model of gambling taxation: fiscal policy guidelines for the "sustainable development" of an important and controversial market.*

**Abstract.** The gaming sector has recently been characterized by a process of liberalization and technological innovation, which has increased the number of available products and operators, thus increasing the degree of market competition. On the fiscal side, the effect of these changes has been the paradox of a decrease in government revenues *vis à vis* the expansion undergone by the sector. If the interplay between different fiscal treatments and market evolutions of the various games is the immediate explanation of such a situation, the way out of it is a modernization of the taxation instruments applied to the sector.

**Classificazione JEL:** H25, K34, M31, M38

**Keywords:** gaming sector, government policy and regulation, taxation and profits

## 1. Introduzione

In Italia, il fatturato lordo dell'industria del gioco pubblico legale tra il 2010 e il 2012 è passato da 61,433 miliardi di euro a 88,571 miliardi di euro, facendo registrare un incremento di oltre 27 miliardi di euro (+44,2%). Tuttavia, il fatturato lordo - o *raccolta* - vale a dire l'ammontare complessivo delle somme giocate (*coin in*), non corrisponde alla spesa effettiva dei giocatori ai quali, per legge, è assicurato un ritorno minimo attraverso le vincite (*pay out*).

Con la raccolta complessiva, è cresciuta sensibilmente anche la spesa pro capite annua per i giochi e le scommesse sportive e se nel 2003 ogni italiano maggiorenne ha speso 270 euro, nel 2012, a seconda delle stime, ne ha spesi tra 1.703 e 1.890.

Oltre all'aumento del giro d'affari complessivo e della spesa pro capite, negli ultimi anni si registra un cambiamento nelle preferenze e nei comportamenti di gioco degli appassionati. Tale ristrutturazione interna ha determinato importanti conseguenze sulla spesa effettiva dei giocatori, sulla remunerazione degli attori della filiera e, in particolare, sull'andamento delle entrate erariali.

Nello stesso triennio 2010-'12, infatti, la tassazione sui giochi d'azzardo ha prodotto un gettito passato da 8,731 a 8,037 miliardi di euro, con un calo degli introiti del Fisco di circa 700 milioni di euro (694), pari al -7,9%.

Le scelte dei consumatori-giocatori sono state influenzate, da un lato, dalle propensioni individuali per forme alternative di intrattenimento, dall'*appealing* dei singoli giochi e dalla familiarità all'uso delle nuove tecnologie (in particolare di internet) e, da un altro lato, dalla difficile situazione congiunturale che, riducendo i consumi voluttuari, incide anche sulla spesa per il gioco, e - come sarà evidenziato in seguito - in primo luogo sulla componente della spesa che si rivolge ai giochi *storici* (Lotto, lotterie, Totocalcio, ecc.), i quali contribuiscono in misura maggiore alle entrate fiscali. Sulla base delle precedenti considerazioni è, dunque, attuale e opportuna una riflessione sugli strumenti e le forme attraverso i quali lo Stato può e deve esercitare i necessari interventi regolatori al fine di preservare il gettito dalle attività di gioco in una fase cruciale per i conti pubblici.

La questione sarà affrontata a partire dall'esame della struttura e dell'andamento recente dell'industria del gioco pubblico e della strategia fiscale che regola l'entità del gettito erariale, attraverso un sistema di aliquote differenziato a seconda delle tipologie di gioco.

In particolare, il presente lavoro intende: (a) investigare le cause del paradosso che da tempo caratterizza il mercato nazionale del gioco pubblico e delle scommesse, in cui a fronte di un costante aumento della *raccolta*, le entrate erariali, anziché crescere in misura proporzionale, crescono meno o, addirittura, diminuiscono e (b) rispondere alle seguenti domande: (i) l'attuale modalità di tassazione dei giochi risponde a criteri di efficienza ed equità?, (ii)

è opportuno continuare a riservare ai giochi recentemente introdotti sul mercato, in particolare a quelli on-line, un trattamento fiscale più favorevole rispetto a quelli tradizionali? e, infine, (iii) quali sono le linee guida che la politica fiscale deve seguire per assicurare lo *sviluppo sostenibile* di questo importante comparto dell'economia nazionale<sup>1</sup> che, nonostante le forti riserve sul piano etico e gli elevati costi sociali<sup>2</sup>, assicura in media ogni anno circa 9 miliardi di gettito e rappresenta il primo contribuente in Italia?

## **2. La struttura del mercato del gioco pubblico e i trend emergenti**

Negli ultimi venti anni il mercato del gioco pubblico in Italia è stato caratterizzato: dall'intensa e regolare crescita del giro d'affari (Tabella 1), dall'ampliamento dell'offerta in seguito all'introduzione di nuovi giochi e al fenomeno della *migrazione al digitale* (Gandolfo e De Bonis, 2011<sup>b</sup>) e da uno straordinario e trasversale coinvolgimento della popolazione.

Se agli inizi degli anni '90 la raccolta lorda si attestava intorno ai 5 miliardi di euro, nei primi anni 2000 essa è quasi triplicata e nel 2005 sfiorava i 30 miliardi di euro. Successivamente, in seguito al processo di liberalizzazione avviato nel 2006 dal decreto Bersani-Visco<sup>3</sup>, sono state rimosse le barriere che impedivano l'ingresso agli operatori stranieri e ai tre *player* che controllavano il mercato nazionale (Lottomatica, Sisal e Snai) si sono rapidamente affiancate numerose società straniere<sup>4</sup> dando il via ad un'ulteriore, intensa, stagione di crescita sostenuta in seguito alla quale, nel 2010, la raccolta del gioco legale ha superato i 60 miliardi di euro (61,4).

Neppure la recente, difficile situazione congiunturale del Paese ha arrestato lo sviluppo della raccolta, che nel 2012 ha segnato un nuovo record (oltre 87 miliardi di euro), ma con un aumento pari "soltanto" al 9,1% rispetto all'anno precedente. I dati relativi al primo semestre 2013 (42.648 milioni di euro)

---

<sup>1</sup> Il rapporto fra la raccolta annua generata dai diversi segmenti del settore e il PIL permette di apprezzare il peso dell'industria del gioco pubblico e delle scommesse sportive sull'economia nazionale. Tale rapporto è cresciuto costantemente tra il 2003 e il 2012, e l'incidenza della raccolta sul PIL è quasi quintuplicata nel decennio (dall'1,16% del 2003 al 5,51% del 2012).

<sup>2</sup> I costi sociali del gioco d'azzardo interessano diversi ambiti: la sfera delle relazioni familiari, l'assistenza sanitaria specifica per la cura delle ludopatie, le implicazioni sul piano lavorativo e le attività illegali che hanno a che fare non solo con la condotta del giocatore patologico, ma anche con gli interessi della criminalità organizzata (Bianchetti e Croce, 2007). La spesa nazionale che la collettività deve sostenere per far fronte ai costi sociali e sanitari del gioco d'azzardo patologico è stimata fra i 5,5 e i 6,6 miliardi di euro annui, mentre il dato relativo alle persone affette da problemi di dipendenza, varia fra le 500 e le 800mila unità.

<sup>3</sup> Si tratta del Decreto legge 4 luglio 2006 n. 223, convertito con modificazioni dalla Legge 4 Agosto 2006 n. 248, a cui si riconosce l'origine del processo di liberalizzazione del gioco pubblico in Italia, in quanto ha implementato il processo di riorganizzazione e razionalizzazione del comparto già avviato nel corso della XIV legislatura.

<sup>4</sup> Tra le più importanti: Intralot, Merkur-Bwin, William Hill e Unibet.

invece fanno prevedere, per la prima volta dal 2003, la probabile stabilizzazione del giro d'affari.

**Tabella 1 - Raccolta complessiva del gioco pubblico e delle scommesse sportive in Italia, anni 1990-2013 – valori a prezzi correnti e variazioni percentuali.**

Anno	Raccolta a valori correnti (milioni di euro)	Variazioni rispetto all'anno precedente (valori %)
1990	4.861	---
1991	5.405	11,2%
1992	5.924	9,6%
1993	6.586	11,2%
1994	7.097	7,8%
1995	7.466	5,2%
1996	8.690	16,4%
1997	9.858	13,4%
1998	12.965	31,5%
1999	17.449	34,6%
2000	14.259	-18,3%
2001	14.515	1,8%
2002	15.600	7,5%
2003	15.492	-0,7%
2004	24.786	60,0%
2005	28.487	14,9%
2006	35.243	23,7%
2007	42.193	19,7%
2008	47.554	12,7%
2009	54.410	14,4%
2010	61.400	12,8%
2011	79.900	30,1%
2012	87.200	9,1%
2013 <sup>(*)</sup>	42.648	---

<sup>(\*)</sup>dato relativo al primo semestre 2013

Fonte: elaborazioni su dati AAMS e *IlSole24ore* (vari anni)

È possibile distinguere l'offerta del mercato del gioco pubblico in due macro-categorie: i *giochi della tradizione* e i giochi di recente introduzione sul mercato o *nuovi giochi*. Entrambe presentano al proprio interno un'ampia e articolata gamma di proposte, distinte per *meccanica* di gioco, canale attraverso il quale esse sono distribuite e peso che l'abilità del giocatore (*skill games*) o la sorte (*luck games*) assumono nel determinarne l'esito finale (Gandolfo e De Bonis, 2011<sup>a</sup>).

In particolare, fanno parte dei giochi della tradizione: il Lotto, il Superenalotto (e analoghi giochi numerici a totalizzatore), le lotterie (istantanee e tradizionali), le scommesse (ippiche e sportive) e il Bingo; mentre

appartengono alla macro-categoria dei *nuovi giochi*: gli apparecchi da intrattenimento<sup>5</sup> e i giochi on-line.

La quota più ampia del giro d'affari (55,8%) è assicurata dagli *apparecchi di intrattenimento* che in pochi anni hanno conquistato la leadership del portafoglio-giochi, passando da una raccolta di poco superiore ai 360 milioni di euro (367) nel 2003, pari al 2,4% del totale, ai 48,7 miliardi euro del 2012, pari al 55,8% della raccolta totale (+8,5% rispetto al 2011).

Dal 2012, il *gioco on-line*, con una raccolta di 14 miliardi di euro, è diventato il secondo segmento del mercato, superando le lotterie istantanee (*Gratta e vinci*) e tradizionali (lotterie a estrazione differita). Nel nostro Paese, il business del gioco on-line continua a crescere: mentre nel 2008 la quota dei giochi distribuiti per via telematica pesava per il 3,1% sulla raccolta complessiva, nel 2012 tale valore ha raggiunto il 16%.

In pratica, nel triennio 2010-'12 la raccolta assicurata dal *web gaming* è pressoché triplicata e le previsioni, nonostante l'attuale ciclo economico negativo, indicano una ulteriore crescita. Ad alimentare il trend positivo del gioco digitale concorrono vari fattori: (i) l'ampliamento dell'offerta in seguito all'introduzione di nuovi giochi di abilità, di carte e di sorte (tra questi: il *poker cash* e i *giochi da casinò* in versione on-line), (ii) l'estensione dell'accessibilità dell'offerta (oggi è possibile giocare o scommettere senza vincoli di tempo né di luogo attraverso computer o tablet, e grazie a specifiche *app* è possibile giocare e scommettere anche con gli smartphone e persino con i televisori di ultima generazione<sup>6</sup>) e, infine, (iii) l'elevato valore del *pay out* (97%) dei giochi on-line, nettamente superiore a quello medio riconosciuto ai giocatori da quelli tradizionali (75,5%).

Il terzo segmento del mercato è quello delle *lotterie istantanee e tradizionali* che dopo anni di crescita sostenuta ha registrato una flessione pari a circa il 4% (-3,9%) rispetto al 2011, con 9,8 miliardi di euro di raccolta lorda.

Sono in controtendenza rispetto alla variazioni positive registrate dal settore del *gambling* nel periodo 2011-'12 i dati che riguardano altre tre componenti dell'offerta.

Il gioco del *Lotto*, che rappresenta la tradizione storica dell'azzardo in Italia, il cui peso nel tempo si è fortemente ridimensionato, anche per il naturale *processo di invecchiamento* di un gioco ultra-centenario. Tra il 2011 e il 2012, la raccolta lorda del Lotto è scesa da 6,8 a 6,2 miliardi di euro (-8,2%) mentre

<sup>5</sup> Sotto questa denominazione rientrano sia le slot machine (newslot) che le videolottery (VLT).

<sup>6</sup> Come è stato evidenziato da una recente ricerca del Politecnico di Milano, sebbene la quota di raccolta attraverso gli smartphone oggi sia marginale e pari solamente all'1% del totale, si riconoscono a questo canale notevoli potenzialità in quanto esso può rappresentare un'estensione dell'esperienza sul Web soprattutto per le scommesse "live", rispetto alle quali può rappresentare un canale più adatto rispetto al Web via pc. Il fenomeno delle Connected Tv – le televisioni che consentono di accedere a contenuti e servizi presenti su Internet – stanno aprendo interessanti opportunità agli operatori del Gioco online anche se per ora anche questo resta un segmento embrionale dell'offerta di gioco digitale (MIP, Osservatorio gioco on line, 2012).

la quota di mercato, passando dall'8,5% del 2011 al 7,1% del 2012 si è ridotta di quasi 1,5 punti percentuali.

Anche il segmento del *Superenalotto e dei giochi numerici a totalizzatore* – che comprende anche il *Win for life* e altri giochi analoghi – fino a poco tempo fa leader incontrastato del mercato<sup>7</sup> anche per la straordinaria popolarità alimentata dalle vincite record, sembra avviato ad un rapido declino. Nel 2012 questo segmento ha continuato a perdere quota di mercato, passata dal 3% al 2,1%, con una riduzione della raccolta pari ad oltre mezzo miliardo di euro (da 2,4 a 1,8 miliardi).

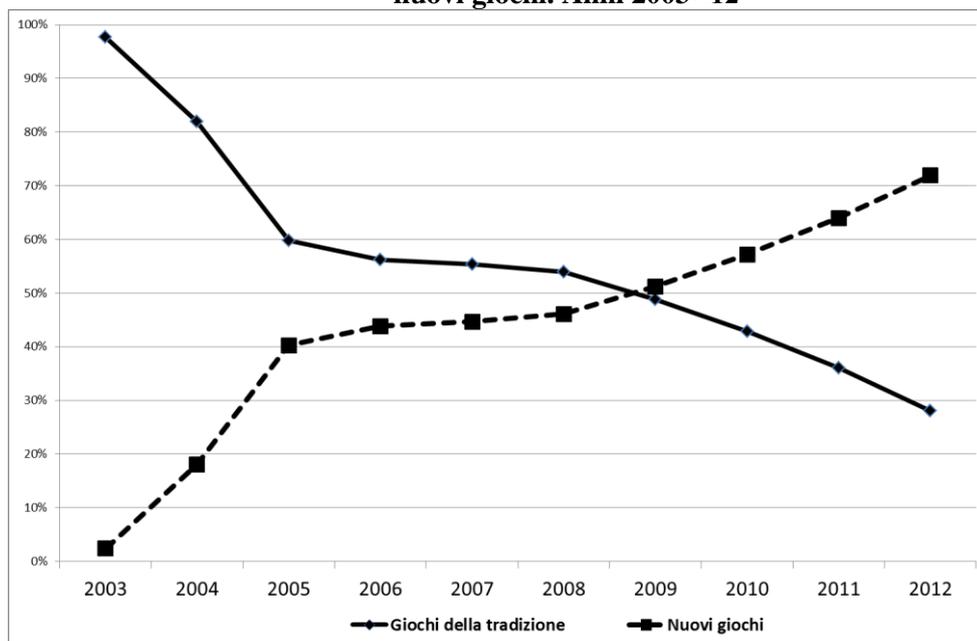
Considerazioni analoghe valgono per il *Bingo* (la cui quota di mercato nel 2012 si è ridotta di mezzo punto percentuale, attestandosi a poco meno del 2%) e per i *giochi a base sportiva e ippica*, la cui raccolta è diminuita ulteriormente, attestandosi sui 5 miliardi di euro, anche in seguito all'accentuarsi della crisi che ha colpito l'ippica nazionale e la crescente disaffezione del pubblico per il gioco del calcio, in seguito gli scandali che ne hanno minato la credibilità. In effetti, i *concorsi a pronostici* (la “storica” schedina), in crisi da oltre un decennio, sembrano avviati verso una fase di ulteriore, pesante declino<sup>8</sup>.

È evidente, pertanto, che il ricordato processo di ristrutturazione interna ha modificato e sta tuttora modificando la struttura dell'offerta come risulta dall'osservazione dell'andamento della quota di mercato complessiva di ciascuna delle due macro-aree: quella dei giochi della tradizione, in declino, e quella dei nuovi giochi, in crescita costante. Dal 2003 ha avuto inizio un processo di graduale *affermazione* dei nuovi giochi su quelli tradizionali, culminato nel 2009 con il sorpasso della quota di mercato di questi ultimi e tale fenomeno ha determinato effetti sia sulla fiscalità, sia sull'assetto dell'offerta del settore (Figura 1).

---

<sup>7</sup> Il SuperEnalotto, introdotto in Italia alla fine degli anni '90 assicurava allo Stato quasi la metà della raccolta complessiva, di cui l'erario tratteneva in media ben il 53,6%. Dopo aver raggiunto nel 2009 il record di incassi (3 miliardi e 300 milioni di euro) è entrato in profonda crisi di gradimento e nel 2012, nonostante i tentativi di *restyling*, il giro d'affari si è ridotto a 1/3 (1,1 miliardi) rispetto al valore record.

<sup>8</sup> Il Totocalcio contribuisce alle entrate erariali in misura del 33% del giocato e l'andamento decrescente della raccolta produce notevoli effetti negativi sull'entità del gettito.

**Figura 1 – Andamento della quota di mercato dei giochi della tradizione e dei nuovi giochi. Anni 2003-'12**

Fonte: nostre elaborazioni su dati AAMS, vari anni

L'intensità e la durata della crisi dei *giochi della tradizione*, interpretata secondo il modello del ciclo di vita del prodotto, segnala l'ingresso di tale componente dell'offerta nella fase di declino. Anche i giochi, come tutti i beni di largo consumo, infatti, sono sottoposti al fenomeno dell'obsolescenza, che può dipendere dal cambiamento dei gusti e delle preferenze dei consumatori (*obsolescenza di mercato*) o della tecnologia (*obsolescenza tecnologica*).

Sono esempi recenti di prodotti-giochi entrati in crisi in seguito all'obsolescenza di mercato i casi già ricordati di Lotto, SuperEnalotto e Totocalcio.

L'obsolescenza tecnologica, invece, è legata all'innovazione che negli ultimi anni ha dato un forte impulso alla crescita dell'industria del gioco, contribuendo all'ampliamento e al rinnovamento dell'offerta. Oltre al lancio di nuovi giochi e all'introduzione di elementi di differenziazione nelle *meccaniche* di quelli presenti sul mercato (attraverso interventi di restyling e l'introduzione di varianti di gioco, ecc.) l'innovazione ha portato alla realizzazione delle reti telematiche che hanno consentito lo sviluppo del gioco on-line, diventato in poco tempo una delle componenti dell'offerta più apprezzate e profittevoli. Inoltre, la rapidità di diffusione e il gradimento che incontrano i giochi distribuiti attraverso le piattaforme di social networking, inducono a ritenere che per il business dei giochi on-line sia prossimo un ulteriore ciclo di innovazioni di prodotto, di processo e di consumo.

La raccolta di molti giochi *della tradizione* è penalizzata, oltre che dal fenomeno dell'obsolescenza (di mercato e/o tecnologica), anche da un duplice effetto di cannibalizzazione. Il primo effetto prende origine dal *lato dell'offerta*

e dipende dall'introduzione eccessiva e non regolamentata di nuovi tipi di gioco. La proliferazione dell'offerta, infatti, anziché favorire l'allargamento del mercato attraverso il reclutamento di nuove fasce di consumatori-giocatori, se la differenziazione tra *vecchie* e *nuove* proposte è scarsa o comunque inadeguata, porta alla *sostituzione* di quote di fatturato tra vecchie e nuove proposte di gioco, lasciando inalterato il livello della raccolta complessiva. In realtà quello che si è verificato con maggiore frequenza nel mercato nazionale è che a fronte dell'introduzione di nuovi giochi ha fatto seguito un immediato e sensibile incremento della "nuova" raccolta, prevalentemente a scapito di quella delle "vecchie" proposte di gioco, associato alla riduzione del gettito erariale in conseguenza delle aliquote inferiori applicate sui nuovi giochi.

È emblematico a questo proposito quanto accaduto nel segmento degli *apparecchi da intrattenimento* in cui il lancio delle *video-lottery*, simili per meccanica di gioco alle *news slot*, ma più vantaggiose rispetto alle vincite erogate<sup>9</sup>, ha indotto la significativa contrazione nella raccolta di queste ultime.

Numerosi giochi di recente introduzione, dunque, hanno *cannibalizzato* rilevanti quote di raccolta dei giochi tradizionali, perché, rivolgendosi allo stesso target con proposte poco differenziate, sono entrati in concorrenza diretta per accaparrarsi quote di reddito discrezionale provenienti *dalle stesse tasche*.

Insieme al volume della raccolta, si è sensibilmente ridotta anche la capacità di generare entrate per l'erario perché i *giochi della tradizione* sono quelli che, come ricordato, rappresentano le fonti di gettito più generose.

In particolare, le differenti modalità di tassazione tra nuovi e vecchi giochi danno origine al secondo effetto di cannibalizzazione *dal lato della fiscalità*. La ridotta pressione fiscale<sup>10</sup> di cui beneficiano i nuovi giochi consente ai consumatori di ottenere un tasso di *pay out* (rapporto tra entità delle vincite e somme giocate) molto più favorevole rispetto ai giochi della tradizione.

Ad esempio, nel caso delle *video-lottery* e delle *new-slot* è presente una differenza sostanziale nell'onere dell'imposizione: le *new-slot* sono tassate per oltre il 12% del volume di gioco, mentre le *video-lottery* solamente per il 2%. Si è determinata, dunque, una distorsione nelle scelte dei consumatori a favore

---

<sup>9</sup> Le *news slot* prevedono la giocata massima di un euro, vincite fino a 100 euro e un *pay out* pari al 75,1%, mentre il prelievo erariale è del 12,6%. Dal 2010, sono state introdotte le *video-lottery*: il *coin* massimo è di 10 euro, la vincita massima è di 5 mila euro, a cui si aggiunge un jackpot di sala fino a 100 mila euro e uno nazionale di 500 mila euro. Il payout sale all'85%, il prelievo erariale è del 4% (AAMS, 2012).

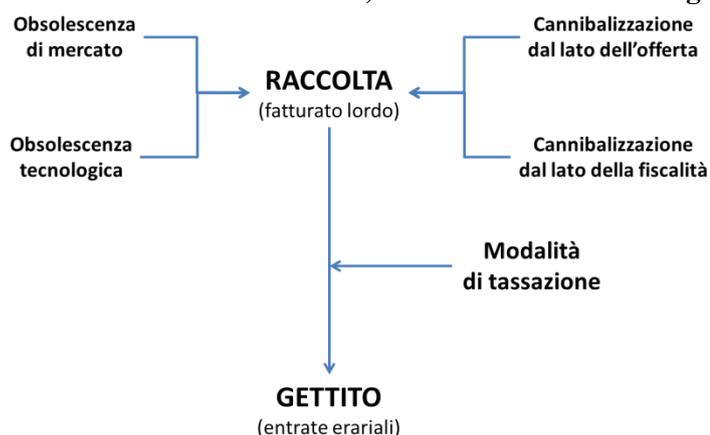
<sup>10</sup> In alcuni casi, la differenza nella pressione fiscale è ridotta dal fatto che l'introduzione di nuovi tipi di gioco ha prodotto incassi elevati per lo Stato in termini di licenze e concessioni. Tuttavia si tratta di entrate una *tantum*, legate a situazioni irripetibili.

dei *nuovi giochi* che ha portato al drenaggio di ingenti volumi di raccolta dai giochi tradizionali, più tassati, meno *ricchi* in quanto a vincite e, dunque, sempre meno competitivi.

Tuttavia, per valutare l'effetto complessivo sulle entrate dello Stato, va tenuto conto del fatto che la recente introduzione sul mercato nazionale di nuovi tipi di gioco ha contribuito al recupero di importanti quote di raccolta prima appannaggio dei canali illegali. Ad esempio, nel luglio del 2011 sono stati lanciati i giochi «Casinò e Poker cash» che sono entrati in concorrenza con i «Giochi d'abilità - Poker a torneo» già presenti sul mercato; questi ultimi nei primi 7 mesi del 2011 avevano registrato una raccolta pari a 1 miliardo e 697 milioni, che nello stesso periodo del 2012 si è ridotta a 781 milioni (-53,9%). Contestualmente il gettito per lo Stato derivante dai «Giochi d'abilità-Poker a torneo» è sceso da 51 a 23 milioni di Euro (--54,9%). Tuttavia il gettito complessivo, grazie alla presenza di entrambi i giochi («Giochi d'abilità - Poker a torneo» e «Casinò e Poker cash») è aumentato, perché la nuova offerta, soddisfacendo esigenze lasciate scoperte dall'offerta corrente, ha permesso di realizzare nei primi 7 mesi del 2012 un volume di raccolta pari a 7.484 milioni, producendo un gettito complessivo di 40 milioni di Euro.

Il riordino della politica fiscale nel comparto del gioco pubblico non può trascurare le conseguenze sulla raccolta e, dunque, sul gettito complessivo prodotte dagli *effetti di cannibalizzazione* determinati dalla insufficiente differenziazione nell'offerta di nuovi prodotti e/o dalla applicazione di aliquote eccessivamente squilibrate a favore di determinate categorie di giochi, e dal *fenomeno dell'obsolescenza* (di mercato e tecnologica). È attraverso la comprensione della natura dei collegamenti e delle interazioni presenti tra le variabili indicate in Figura 2 che può prendere le mosse la spiegazione del paradosso registrato tra l'andamento della raccolta e quello delle entrate.

**Figura 2 – Relazione tra raccolta, modalità di tassazione e gettito**



Fonte: nostre elaborazioni

### 3. Giochi ed entrate erariali: il caso dell'Italia

La destinazione del flusso economico legato alla tassazione della *raccolta lorda* per giochi e scommesse prevede che - come ricordato nell'introduzione - una quota sia restituita ai giocatori attraverso le vincite (*pay out*). Il saldo tra la raccolta complessiva e le vincite rappresenta il *fatturato netto* del settore (*Gross Gaming Revenue*), che remunera gli operatori impegnati nell'erogazione dell'offerta, copre i costi di distribuzione dei giochi e costituisce la base dell'imposizione fiscale<sup>11</sup>. È l'erario, infatti, il principale percettore del flusso di risorse impiegate dai consumatori nei giochi in quanto il 53% della raccolta (al netto, appunto, delle vincite) va alla collettività, concorrendo a formare la base fiscale dello Stato<sup>12</sup>.

Nel 2012, la raccolta lorda ha superato gli 87 miliardi di euro e, mentre circa l'80% di tale somma è rientrata *nelle tasche dei giocatori*, 8,1 miliardi di euro hanno alimentato il gettito fiscale complessivo del Paese. Dal 2003 al 2012 il fisco italiano, attraverso la tassazione sul gioco pubblico, ha raccolto complessivamente circa 75 miliardi di euro (74,9).

In particolare, le entrate tributarie collegate al business del gioco legale sono passate da 3,5 miliardi di euro nel 2003 al valore record di circa 10 miliardi (9,9) nel 2010. Tuttavia negli ultimi 2 anni, nonostante l'incremento della raccolta lorda, si è registrata una flessione delle entrate erariali e il loro valore è stato pari rispettivamente a 8,7 miliardi nel 2011 e a 8,1 miliardi nel 2012 (Tabella 2).

---

<sup>11</sup> Centrale in questo processo il ruolo dell'Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato (AAMS). Nel 2003 i «Monopoli di Stato», organo del Ministero dell'Economia e delle Finanze italiano deputato alla gestione del gioco pubblico e al controllo della produzione, commercializzazione e imposizione fiscale dei tabacchi sono diventati azienda autonoma (AAMS - *Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato*), che recentemente è stata incorporata nella «Agenzia delle Dogane e dei Monopoli» (27 giugno 2012 n. 87).

<sup>12</sup> In Italia, le attività dirette di gioco godono dell'esenzione IVA. Inoltre, le entrate erariali sono maggiori rispetto a quelle assicurate dalla sola base dell'imposizione fiscale sulla raccolta, perché alla quota prelevata direttamente sulla raccolta netta si aggiungono gli introiti che lo Stato percepisce dalle imprese per le concessioni e le imposte ordinarie.

**Tabella 2 - Andamento della raccolta e delle entrate fiscali (erariali ed extra erariali). Anni 2003-'12. Dati in miliardi di euro.**

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<b>A. Raccolta lorda</b>	15,5	24,8	28,5	35,2	42,1	47,5	54,4	61,4	79,9	87,2
<b>B. Raccolta netta (spesa dei giocatori)</b>	---	---	---	12,1	13,1	14,9	16,8	17,4	18,5	17,2
<b>C. Entrate erariali</b>	3,5	7,3	6,2	6,7	7,2	7,7	8,8	8,7	8,7	8,1
<b>D. Entrate erariali + entrate extra-erariali</b>	3,5	7,3	6,2	6,7	7,2	7,7	9,4 <sup>(*)</sup>	9,9 <sup>(**)</sup>	8,8 <sup>(***)</sup>	8,1

<sup>(\*)</sup> Il dato 2009 comprende 596 milioni di euro di entrate extra-erariali incassati dallo Stato in seguito all'espletamento delle procedure di selezione per l'affidamento in concessione dell'esercizio di giochi pubblici.

<sup>(\*\*)</sup> Il dato 2010 comprende la somma versata *una tantum* dai concessionari, pari a 425 milioni di euro provenienti dalla introduzione degli apparecchi di gioco VLT e 800 milioni di euro derivanti dalla definizione delle procedure di aggiudicazione delle lotterie ad estrazione istantanea ("Gratta e Vinci").

<sup>(\*\*\*)</sup> Il dato 2011 comprende circa 150 milioni di euro di entrate extra-erariali.

Fonte: Nostre elaborazioni su comunicati AAMS (vari anni)

Così, nonostante la crescita della raccolta evidenziata nel precedente paragrafo, per lo Stato il bilancio è contro intuitivo. Alla spesa crescente dei consumatori-giocatori non corrisponde un incremento proporzionale delle entrate per le finanze pubbliche. Anzi, le entrate erariali decrescono sia in valore assoluto che relativo.

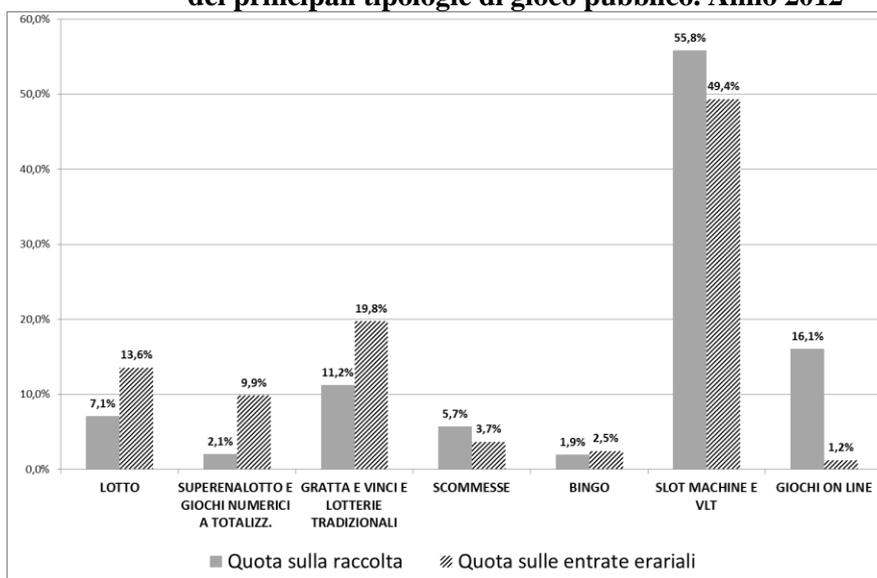
Infatti, nel 2003 l'incasso erariale (al lordo delle spese generali di amministrazione) è stato pari a 3,5 miliardi di euro, vale a dire il 22,5% del giocato (15,5 miliardi di euro), mentre tra il 2010 e il 2011 a fronte di un aumento della raccolta lorda di 18,5 miliardi di euro (pari ad una variazione annua del +30,1%) le entrate tributarie (al netto di quelle extra-erariali) sono rimaste sostanzialmente invariate (circa 8,7 miliardi di euro). Nel 2012, a una raccolta lorda aumentata nel corso del decennio di oltre 4,5 volte (+462,8%), è corrisposto un valore del rapporto tra incasso erariale e giocato che si è ridotto di oltre 13 punti percentuali (dal 22,6% al 9,3%). In pratica solo una quota assai ridotta degli oltre 70 miliardi in più spesi dagli italiani nel 2012, rispetto al 2003, ha generato un'entrata per il fisco.

Ciò può essere spiegato da due fattori. In primo luogo, negli ultimi anni si è registrata una sensibile diminuzione della raccolta legata ai *giochi della tradizione* in favore dei *nuovi giochi*, in particolare quelli erogati sulle piattaforme digitali. Tra il 2011 e il 2012 infatti la raccolta dei giochi tradizionali è scesa da 26,6 a 24,5 miliardi di euro con una riduzione della relativa quota di mercato di oltre 5 punti percentuali. Al contrario tra il 2011 e

il 2012 la raccolta lorda complessiva dei nuovi giochi (apparecchi di intrattenimento e giochi on-line) è cresciuta di quasi 10 miliardi di euro, portando il loro peso relativo sulla raccolta totale dal 66,7% del 2011 al 71,2% del 2012.

In secondo luogo, i *giochi della tradizione* e i *nuovi giochi* contribuiscono in misura molto diversa alle entrate erariali. Quasi tutti i giochi *storici* - ad eccezione delle scommesse sportive - contribuiscono all'erario in misura superiore rispetto al peso che hanno sulla raccolta complessiva. Una situazione opposta si registra nel segmento dei nuovi giochi (Figura 3).

**Figura 3 – Confronto tra la quota sulla raccolta e la quota sulle entrate erariali dei principali tipologie di gioco pubblico. Anno 2012**



Fonte: Nostre elaborazioni su comunicati AAMS

In pratica, mentre i giochi che perdono quote di mercato sono colpiti da una tassazione elevata, quelli in forte crescita beneficiano di un regime molto più favorevole: il rapporto tra entrate erariali e raccolta è, dunque, progressivamente diminuito.

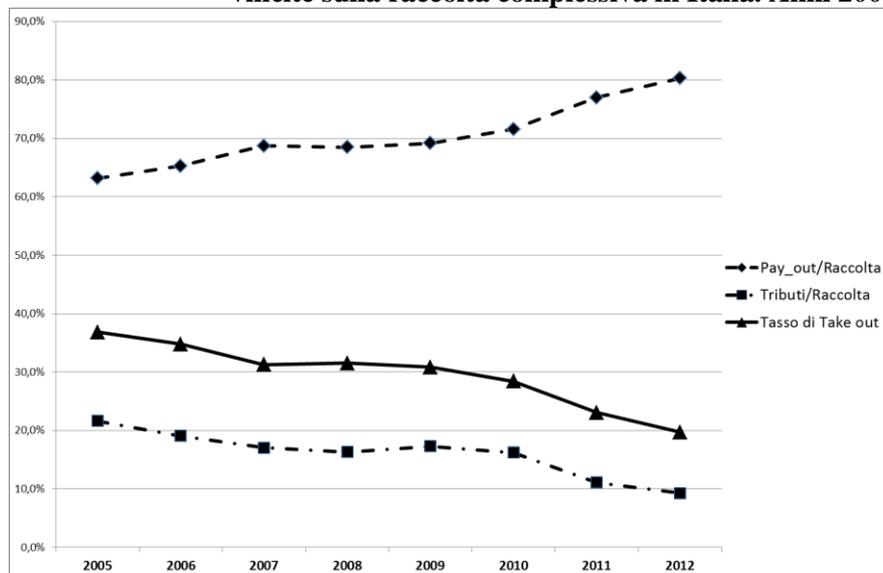
Tuttavia anche nell'ambito dei nuovi giochi esiste una differenza rilevante tra apparecchi da intrattenimento e giochi on-line. Come ricordato, i primi rappresentano il principale contribuente per lo Stato, con una quota del 49,4% delle entrate a fronte di una del 55,8% della raccolta. I giochi on-line, invece, a fronte di una quota del 16,2% della raccolta, contribuiscono per l'1,2% alle entrate. In effetti, in Italia, i giochi di abilità a distanza sono tassati con un'aliquota del 3% sulla raccolta, mentre quelli «Casinò e Poker cash» con un'imposta del 20% sulla raccolta al netto delle vincite, quindi significativamente meno della media. Il fatto di mantenere *pay out* concorrenziali permette di contrastare il fenomeno della *fuga* dei giocatori verso l'offerta accessibile attraverso i siti delle società estere o verso i giochi non regolamentati (illegali).

Una spiegazione di questa diversità di trattamento può essere individuata nella diversa elasticità al prezzo della domanda dei singoli giochi. Infatti l'imposta, anche nei casi in cui grava formalmente sull'offerta, può trasferirsi sui

consumatori-giocatori attraverso un aumento del prezzo. Quanto più elastica è la domanda, tanto maggiore sarà la riduzione della quantità.

La Figura 4 mostra come in effetti, tra il 2005 e il 2012, al diminuire dell'onere fiscale sia associata una diminuzione del tasso di *take out* e un aumento della quota della raccolta distribuita in vincite.

**Figura 4 – Andamento del peso delle entrate tributarie, del take out e delle vincite sulla raccolta complessiva in Italia. Anni 2005-'12**



Fonte: Nostre elaborazioni su dati AAMS

Poiché la capacità di ottenere gettito attraverso la tassazione dipende dall'elasticità della domanda, l'elevato valore di quest'ultima nel caso dei giochi on-line può spiegarne la ridotta tassazione.

#### 4. Tassazione ed elasticità della domanda nel comparto dei giochi on-line

Per analizzare l'elasticità della domanda dei giochi *on-line* è necessario definire in via preliminare che cosa debba intendersi per quantità e prezzo, che, nel caso dei giochi, non sono grandezze ovvie come per gli altri beni e servizi. Convenzionalmente, la quantità è l'ammontare di denaro giocato; il prezzo, detto anche tasso di *take out*, è la percentuale delle somme giocate non distribuita in vincite<sup>13</sup>. Conseguentemente, i ricavi lordi, ovvero il prodotto tra prezzo e quantità, corrispondono all'ammontare totale che gli operatori della filiera trattengono dopo il pagamento delle vincite. Anche se sia il prezzo che la quantità sono espressi in termini monetari, tra loro vale la relazione inversa della legge della domanda.

<sup>13</sup> Da ciò segue che, in media, i giocatori subiranno una perdita; ciò non significa che chi gioca ignori questa circostanza: trattandosi di un'attività di natura ricreativa, la perdita attesa è il prezzo che il giocatore è disposto a pagare per svolgerla (o per acquistare il *diritto ad illudersi* di poter vincere, fino al momento in cui non conosce l'esito ufficiale del gioco o della scommessa).

Un ulteriore elemento distintivo del settore dei giochi è la supervisione statale sotto cui i diversi operatori agiscono. Lo Stato influisce, infatti, in misura rilevante sul tasso di *take out* e sulla sua allocazione tra imprese ed erario attraverso la regolamentazione e l'imposizione. Tradizionalmente, infatti, il disagio creato dai costi sociali del gioco d'azzardo, in particolare gli effetti negativi sui giocatori patologici e la facilità di un coinvolgimento della criminalità organizzata, costituiscono le ragioni dell'intervento pubblico<sup>14</sup>, storicamente passato dal proibizionismo alla regolamentazione. Quest'ultima, pur dimostrandosi più efficace nel contrastare l'illegalità, ha fatto del gioco una fonte di entrate, creando così una sorta di *partecipazione fiscale* dello Stato nell'industria (Smith, 2000). L'ambiguità tra questa posizione e quella di difensore dei consumatori è stata storicamente evidenziata a partire da De Viti De Marco (1928) e può spiegare i recenti tentativi di superarla attraverso l'introduzione di imposte di scopo sui giochi, volte a finanziare interventi di utilità sociale ampiamente riconosciuti.

Nella maggioranza degli Stati, vige oggi un regime di riserva legale: lo Stato organizza i giochi e rilascia una concessione agli operatori del settore. Di conseguenza, sia per le caratteristiche strutturali che per l'intensità della regolamentazione, il mercato è caratterizzato da un certo grado di potere monopolistico. Dato il forte coinvolgimento pubblico, Stato e concessionari possono essere considerati il lato dell'offerta.

Il modo più semplice per rappresentare in termini di analisi economica la relazione Stato – operatori - consumatori è dunque ipotizzare che lo Stato sia in grado di fissare un prezzo di monopolio per massimizzare i profitti derivati dall'attività di gioco, estraendo dagli imprenditori la rendita attraverso l'imposizione e lasciando loro solo il necessario per la copertura dei costi.

Prendendo come riferimento la regola della massimizzazione dei profitti in regime di monopolio, se  $r$  è il tasso di *take out*, ovvero il prezzo,  $s$  l'ammontare giocato, ovvero la quantità, e  $c(s)$  i costi operativi, funzione della quantità, i profitti,  $\Pi$ , saranno dati da:

$$(1) \quad \Pi = r(s)s - c(s),$$

che raggiungono un massimo se:

$$(2) \quad r^* = c'(s) \varepsilon / (1 + \varepsilon),$$

dove  $c'(s)$  è il costo marginale ed  $\varepsilon$  l'elasticità della domanda al prezzo del gioco.

Il gettito dello Stato è massimizzato se  $r$  viene scelto in base alla (2) e agli operatori ne viene lasciata solo la frazione  $c(s)/s$ , corrispondente al costo medio, mentre la parte rimanente,  $r - c(s)/s$ , viene prelevato sotto forma di imposta, ad esempio commisurata alla quantità.

---

<sup>14</sup> La presenza dello Stato nel comparto dei giochi è giustificata, da un lato, dalla necessità di assicurare le entrate erariali e, dall'altro lato, di tutelare altri interessi pubblici rilevanti (quelli dei consumatori, in particolare dei minori, delle fasce deboli della società e il contrasto all'illegalità).

La difficoltà di adeguare continuamente il tasso di *take out* e la sua allocazione tra lo Stato e gli operatori può portare nella realtà all'utilizzo di versioni operative della (2), dove il costo marginale viene sostituito da una costante  $\alpha$ , tipicamente una percentuale fissa di  $s$ , che diventa un dato per le imprese (Suits, 1979). Il candidato più probabile è il costo medio al livello di produzione previsto.

Il livello ottimale di  $r$  viene ottenuto attraverso la formula:

$$(3) \quad r^* = \alpha\varepsilon/(1+\varepsilon),$$

con  $\alpha = c(s)/s$ .

Sulla base di questa formula, intendiamo analizzare prezzo, aliquota e gettito nel settore dei giochi on-line. Poiché i singoli giochi on-line sono beni differenti, per natura, probabilità di vincita, ecc., non è possibile considerarli come un unico bene/servizio. Di seguito concentreremo l'attenzione sulla loro componente più ampia, ovvero i «Giochi di abilità, carte, sorte a quota fissa» (in seguito «Giochi di abilità»). Questi, infatti, sono i primi nella graduatoria dei giochi a distanza per spesa e raccolta (rispettivamente 58,9% e 85,5% nel 2011; dati AAMS).

Procediamo dunque all'analisi della elasticità al prezzo della domanda di questo tipo di giochi. La relazione tra raccolta e tasso di *take out* è indicata in Tabella 3.

**Tabella 3 – Giochi di abilità a distanza**

Anni	Spesa (000. di euro)	Raccolta (000. di euro)	Tasso di take out	Raccolta $\Delta$ 2010- '11	Tasso di take out $\Delta$ 2010-'11
2010	376.484.076	3.145.944.940	0,119673	----	---
2011	433.529.315	8.417.928.947	0,051501	167,60%	-56,97%

Fonte: dati AAMS e nostre elaborazioni.

Nel 2010, concessionari e Stato trattenevano circa il 12% della raccolta, pari ad oltre 376 milioni di euro. L'anno successivo, il tasso di *take out* è sceso a circa il 5%. Principalmente a causa della diminuzione di prezzo, la raccolta è aumentata del 170% circa.

Una curva di domanda a elasticità costante ricavata sulla base di questi dati produce un'elasticità di -2,94. Una stima molto vicina può essere ottenuta approssimando la domanda con l'equazione di regressione:

$$(4) \quad s_t = a + b_1 r_t + b_2 y_t + u_t,$$

dove  $s_t$  è la raccolta nel mese  $t$ ,  $r_t$  il tasso di *take out* (dati AAMS) nel mese  $t$  e  $y_t$  è il PIL nel mese  $t$  (dati Fondazione Tor Vergata Economia).

Effettuando la stima per il periodo 2010-2011, si ottiene (errori standard in parentesi):

$$(5) s_t = 13509,81 - 0,100593r_t - 11396,25y_t$$

$$(0,038718) \quad (641,0763)$$

$$(R^2=0,93)$$

L'elasticità della domanda che ne deriva, calcolata alle medie del campione, è -2,31944.

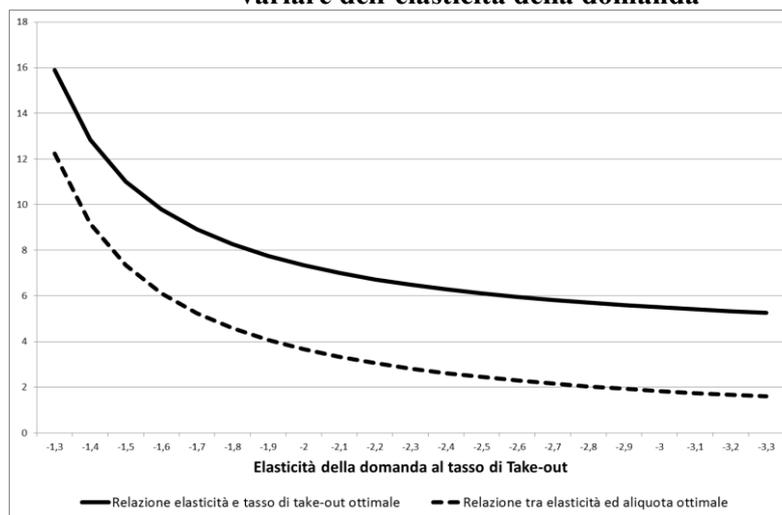
Tale risultato può essere utilizzato per calcolare il valore di  $r$  che massimizza il gettito per lo Stato sulla base della (3). Come evidenziato, è plausibile ipotizzare che agli operatori venga attribuita una quota della raccolta sufficiente a coprire i costi medi. Tale valore è desunto dalla differenza tra raccolta, al netto delle vincite, e imposte, che, rapportata alla quantità, dà il saggio di *take out* per le imprese; nel 2011, il valore medio è stato pari a circa il 3,7% (0,03669)<sup>15</sup>.

Sostituendo nella (3) questo valore a  $\alpha$  e il valore stimato dell'elasticità della domanda al prezzo, -2,31944, a  $\epsilon$ , si ottiene il valore ottimale di  $r$ , di circa il 6,4% (0,0644973).

Ovviamente, il valore ottimale di  $r$  dipende dall'elasticità della domanda: con un'elasticità della domanda pari a -2,94, (ricavata dai dati in Tabella 3) scenderebbe al 5,6% circa (0,056024).

In Figura 5 è illustrata la relazione tra tasso di *take out* che massimizza il gettito ed elasticità della domanda, evidenziando la relazione negativa tra le due variabili. Il tasso di *take out* è ricavato sulla base della (3) per valori dell'elasticità compresi tra -1,3 e -3,3. La relazione tra aliquota ottimale ed elasticità della domanda è ricavata sottraendo da  $r^*$  il valore di  $\alpha$ .

**Figura 5 - Andamento dell'aliquota d'imposta e del tasso di take out ottimali al variare dell'elasticità della domanda**



<sup>15</sup> Derivato da una raccolta di € 8.448 ml, una spesa di € 450 ml ed entrate di € 140 ml (dati AAMS).

Tornando alla stima di  $r^*$  ottenuta in base ai dati, 6,4%, va notato che questa è superiore al valore reale di  $r$ , pari a circa il 5% (0,05326705).

Ciò significa che il tasso di *take out* attuale è inferiore a quello che, secondo la stima, massimizzerebbe il gettito per lo Stato.

Va però notato che, in presenza di un'elasticità al prezzo relativamente elevata, come nel nostro caso, l'incremento di gettito che si otterrebbe aumentando l'aliquota è modesto rispetto alla collegata diminuzione dei ricavi per gli operatori. Infatti, ricordando che il prezzo pagato dai consumatori ( $r$ ) si divide tra operatori ( $\alpha$ ) e Stato ( $t$ ):

$$(6) \quad t = r - \alpha,$$

si ha che il gettito varia proporzionalmente a  $(r - \alpha)r^e$ ; i profitti degli operatori, invece, dato  $\alpha$ , variano proporzionalmente a  $r^e$ .

Aver stabilito che un'aliquota inferiore a quella ottimale, data l'elevata elasticità della domanda determina, da un lato, una modesta perdita di gettito per lo Stato; dall'altro, un significativo risultato economico positivo per i concessionari. Infatti, poiché i ricavi netti degli operatori sono calcolati in percentuale fissa sulla raccolta, una diminuzione di  $t$  e, quindi, di  $r$  rispetto al livello ottimale, provocando un aumento della raccolta, produce un aumento rilevante nei ricavi netti.

Tale asimmetria tra perdita per lo Stato e ricavo per gli operatori, unitamente alla volontà di incentivare l'espansione del settore e al potere di lobby del comparto del gioco, sono spiegazioni plausibili del fatto che in realtà l'imposizione corrente sia più bassa di quella che riuscirebbe a massimizzare il gettito.

In conclusione, per il superamento del paradosso non può bastare un aumento dell'imposizione sui giochi on-line.

### **5. Linee guida per una tassazione in linea con lo sviluppo sostenibile del gioco pubblico**

Nei paragrafi precedenti è stato messo in evidenza che il contributo al gettito in proporzione alla raccolta sia notevolmente superiore per i giochi distribuiti attraverso il canale tradizionale rispetto all'on-line, spiegando tale fenomeno con la elevata elasticità della domanda al prezzo che caratterizza il comparto. Il segmento dei giochi on-line, oltre che da una pressione fiscale inferiore, è in parte caratterizzato anche da modalità di tassazione diverse rispetto agli altri giochi.

Infatti, il D.L. n. 39 del 2009 ha introdotto per la prima volta nella tassazione dei giochi in Italia un'imposta commisurata alla raccolta al netto delle vincite, colpita con un'aliquota del 20%, sui giochi «Casinò e Poker cash».

Date le definizioni di quantità, prezzo e ricavi nel settore del gioco, un'imposta commisurata alla raccolta netta è equivalente a un'imposta *ad valorem*, commisurata al prezzo, mentre quella commisurata alla raccolta al lordo delle vincite equivale a un'imposta *specifica*, commisurata alla quantità.

Infatti, l'introduzione di un'imposta commisurata alla raccolta al netto delle vincite modifica la (1) in:

$$(7) \quad \Pi = sr(1-\theta) - c,$$

dove  $\theta$  è l'aliquota dell'imposta *ad valorem*; mentre, nel caso di un'imposta commisurata alla raccolta al lordo delle vincite, si ottiene:

$$(8) \quad \Pi = s(r-t) - c,$$

dove  $t$  è l'aliquota dell'imposta *specificata*.

La minore tassazione dei giochi on-line rispetto a quelli dei canali tradizionali e l'incipiente spostamento verso una tassazione sulla raccolta netta, costituiscono un primo tentativo del *policy-maker* di adattamento del regime impositivo all'evoluzione in atto nel mercato dei giochi.

Il settore del gioco è stato tradizionalmente caratterizzato da una concorrenza limitata, sia per l'intervento di regolamentazione da parte dello Stato, sia per elementi strutturali, quali la presenza di economie di scala e la necessità di capitali elevati. Ciò ha condotto a una forte concentrazione del mercato, dominato da poche imprese leader.

In una struttura di mercato di tipo oligopolistico come quella del gioco, se l'elasticità della domanda è sufficientemente bassa l'imposizione può addirittura accrescere i profitti delle imprese, (Katz e Rosen, 1983; Seade, 1985; De Bonis e Gandolfo, 2012). Infatti, aumentando i costi, la tassazione produce una diminuzione della produzione, realizzando l'effetto che si sarebbe avuto attraverso un comportamento collusivo, che però le imprese non riescono a realizzare autonomamente. Questo risultato può essere raggiunto con maggiore facilità attraverso un'imposta specifica piuttosto che con un'imposta *ad valorem*; quest'ultima infatti produce un effetto restrittivo minore sull'output (un'analisi recente del tema è in Delipalla e Keen, 1992, e, per il caso specifico del settore dei giochi, in De Bonis e Gandolfo, 2012).

Fino agli anni Novanta, il settore dei giochi è stato caratterizzato da una domanda inelastica, tipica del passaggio dal regime di monopolio a una prima parziale liberalizzazione (per una rassegna delle analisi empiriche, v. Swiss Institute of Comparative Law, 2006). Era dunque plausibile trovare una situazione compatibile con un aumento dei profitti collegato all'imposizione.

In effetti, il panorama internazionale della tassazione è stato caratterizzato dalla prevalenza di imposte commisurate alla quantità fino alla fine del secolo scorso. In condizioni di bassa elasticità della domanda al prezzo, questa modalità di imposizione garantiva gettito allo Stato senza intaccare la profittabilità delle imprese, anche se a spese dei consumatori, sui quali ricadeva l'onere dell'imposizione attraverso l'aumento dei prezzi.

Tuttavia, a partire dalla seconda metà degli anni Novanta, la concorrenza è aumentata anche nel settore dei giochi, soprattutto a causa delle innovazioni tecnologiche, in particolare la crescita del gioco digitale, e dei cambiamenti giuridici, in particolare la caduta delle barriere commerciali. Questi fattori hanno determinato un aumento nella gamma di prodotti e una crescita del numero di operatori per l'apertura dei mercati nazionali alla concorrenza estera. La difficoltà nel continuare a proteggere le industrie nazionali e con esse il gettito ha stimolato un'ondata di liberalizzazioni e una modifica nel disegno dell'imposizione, incentrata sullo spostamento dalla tassazione della raccolta lorda a quella della raccolta netta. L'esempio classico è la sostituzione della *general betting duty* nel Regno Unito, prelevata in proporzione alla

raccolta, con una tassazione sulla raccolta al netto delle vincite (Paton *et al*, 2002; H.M. Customs and Excise, 2000). Analogamente al Regno Unito, anche la Spagna tassa la raccolta al netto delle vincite.

Questo fenomeno si spiega in quanto l'accresciuta concorrenzialità dei mercati ha reso impossibile tassare il gioco senza influire negativamente sulla profittabilità delle imprese. In tale situazione, l'imposizione sulla raccolta netta è preferibile a quella sulla raccolta lorda. Infatti, essendo equivalente a un'imposizione *ad valorem*, provoca innanzi tutto una minore perdita di benessere rispetto a quella specifica, risultando, come è noto, in un livello di produzione e in un *surplus* dei consumatori più elevati a parità di gettito per lo Stato.

Nel contempo, l'imposizione *ad valorem*, in quanto proporzionale al prezzo, incentiva le imprese a perseguire l'efficienza tecnica e a innovare per ridurre i costi. Nel contesto attuale del settore dei giochi, inoltre, un ulteriore vantaggio discenderebbe dal fatto che, mentre la concorrenza riduce i margini di profitto e i tassi di *take out*, l'onere di un'imposta commisurata al prezzo diminuirebbe automaticamente, agendo da meccanismo di stabilizzazione a fronte del mutamento delle condizioni generali di mercato.

Se la pressione verso modalità di tassazione più efficienti è stata più forte nel comparto dell'on-line, le precedenti considerazioni sulla superiorità dell'imposta *ad valorem* rispetto a quella specifica valgono per tutti i tipi di gioco. La modalità di tassazione introdotta in Italia per i giochi «Casinò e Poker cash», dunque, potrebbe fungere da *apripista* per una revisione delle modalità di imposizione nel settore dei giochi, nel quale prevale ancora, come del resto anche in Francia, la tassazione della raccolta lorda.

Oltre agli aspetti di efficienza, vi sono anche aspetti di equità che motiverebbero il passaggio alla nuova modalità di imposizione per tutte le tipologie di gioco.

Dal punto di vista dei concessionari, sembra infatti problematico giustificare una diversità di trattamento nelle modalità di imposizione a seconda del tipo di gioco fornito o del canale di distribuzione utilizzato.

Dal punto di vista dei consumatori-giocatori, la differente modalità di imposizione, risultando in un onere maggiore per i fruitori di giochi tradizionali, rischia di introdurre un (ulteriore) elemento di regressività nell'imposizione dei giochi, per altro da molti criticata per colpire maggiormente gli strati meno abbienti della popolazione (Sarti e Triventi, 2012).

La regressività della tassazione dei giochi risulta anche da analisi della sua incidenza geografica a livello regionale, che dimostrano altresì come la propensione verso i giochi di sorte (o *luck*) sia maggiore nelle realtà più povere (Gandolfo e De Bonis, 2011; Coppola e Romanelli, 2013).

I giochi on-line sono prevalentemente giochi di abilità, tassati meno degli altri per effetto di un'aliquota più bassa e, in alcuni casi, di una diversa modalità di imposizione. Trattandosi di giochi tipicamente scelti da chi possiede redditi e istruzione più elevati, la struttura della tassazione diversa rispetto a quella applicata ai canali tradizionali introduce un ulteriore elemento di regressività nell'imposizione dei giochi.

## 6. Conclusioni

Il mercato italiano del gioco pubblico che recentemente è stato oggetto di numerosi interventi di liberalizzazione e legalizzazione, oggi si confronta con ulteriori, importanti cambiamenti: (i) nella struttura dell'offerta, in seguito all'introduzione di nuovi tipi di gioco, quali *video-lottery*, *poker cash* e *casino games*; (ii) nelle preferenze del pubblico, in quanto i giocatori hanno modificato il proprio comportamento indirizzandosi verso i *nuovi giochi* caratterizzati da maggiori probabilità di vincita e ridotta capacità di contribuzione e (iii) stabilizzazione della spesa dei giocatori che dopo anni di crescita sostenuta, in seguito al perdurare della crisi economica dà segni di rallentamento.

Il paradosso della divergenza registrata negli ultimi anni tra l'andamento della raccolta, in sensibile e costante crescita, e quello delle entrate fiscali, in flessione, è il portato di una serie di concause tra le quali il differente trattamento fiscale applicato ai diversi tipi di gioco assume una rilevanza centrale.

Concorre infatti alla spiegazione di questo fenomeno la combinazione di due fattori: 1) l'eterogeneità della pressione fiscale tra *giochi della tradizione* e *nuovi giochi*, in particolare quelli distribuiti on-line, e 2) il calo strutturale del fatturato dei giochi storici, contrapposto alla crescita "a due cifre" di quello dei nuovi giochi. Infatti, se da un lato i giochi in declino, sono colpiti da una tassazione elevata, da un altro lato, i nuovi giochi beneficiano di un regime impositivo assai più favorevole, che negli ultimi anni ha portato al progressivo e sensibile calo del rapporto tra il volume della raccolta e le entrate erariali.

In prospettiva, il successo dei concessionari e dello Stato nel sostenere i volumi della raccolta per alimentare il gettito non può dipendere esclusivamente dalle politiche espansionistiche indirizzate all'ampliamento delle *chances* spazio-temporali (D'Agati, 2003) o dalla capacità di lanciare nuovi giochi, puntando alla *proliferazione* dell'offerta.

Gli utenti non possono essere continuamente sollecitati con nuove proposte di gioco. L'offerta non può crescere senza controllo perché la sua eccessiva frammentazione rappresenta un pericoloso *boomerang* in termini sia di costi fissi e di rete, sia per l'effetto di disorientamento dei consumatori o di cannibalizzazione tra le proposte di gioco di cui finirebbe per essere causa.

Se a ciò si aggiunge la riduzione della domanda globale, prevedibile a seguito del moltiplicarsi delle iniziative di contrasto di ogni forma di gioco d'azzardo a cui aderiscono numerosi Enti locali (Regioni e Comuni) impegnati ad introdurre norme stringenti per limitare l'offerta di gioco legale, il risultato prevedibile è una significativa riduzione delle entrate erariali con conseguenze negative per lo Stato che dovrà confrontarsi sia con i costi sociali del gioco patologico, sia con la riduzione del gettito.

In base ai trend evidenziati lo Stato oggi è chiamato a compiere scelte coraggiose in materia di razionalizzazione dell'offerta istituzionale di gioco e ad avviare importanti riforme in tema di politica fiscale per modificare l'attuale tassazione dei giochi, nel rispetto dei principi di equità e flessibilità, in modo da superare il paradosso «Raccolta/Entrate» pensando non solo all'interesse erariale, ma anche a quello dei numerosi *stakeholder* della filiera (operatori,

dipendenti che operano nelle aziende dell'indotto, concessionari, esercenti, ecc.).

Per quanto riguarda, in particolare, l'offerta dei prodotti è il momento di avviare una politica di razionalizzazione e consolidamento per contrastare il trend che ha dato luogo all'imponente spostamento del giro d'affari dai giochi ad elevato imponibile fiscale a quelli con tassazione nettamente inferiore, determinando pesanti contraccolpi sulle entrate dell'erario.

Se nel recente passato il mercato è cresciuto grazie all'emersione del sommerso e all'inserimento di nuovi giochi, oggi la partita deve essere giocata sulla differenziazione e la razionalizzazione del portafoglio esistente, puntando soprattutto al riequilibrio del carico fiscale che grava sui diversi segmenti in cui si articola l'offerta istituzionale di gioco.

Una riforma incentrata sul principio della tassazione della raccolta netta applicata a tutti i giochi garantirebbe una maggiore efficienza ed equità dell'imposizione che potrebbe consentire almeno ad una parte *giochi della tradizione* di tornare ad essere competitivi rispetto ai *nuovi giochi*.

Nuove, importanti sfide attendono, dunque, i *policy-makers* chiamati a ridefinire gli assetti nell'articolato sistema di offerta del gioco pubblico. attraverso interventi urgenti che oltre ad assicurare lo sviluppo sostenibile di questo mercato controverso, siano in grado di conciliare le ineludibili esigenze di finanza pubblica con la tutela degli altri interessi *in gioco*.

### **Bibliografia**

- Benara H, Jenkins G., "The economics of casino taxation", *Applied Economics*, Vol. 40, 2008.
- Bianchetti R., Croce M., "Il crescente mercato del gioco d'azzardo in Italia: violenza nascosta o indifferenza collettiva? Questioni sui costi sociali e sui "legittimi" guadagni", *Sociologia del diritto*, Vol. 2, 2007.
- Combs, K. L., Jaebeom, K., Spry, J. A., "The relative regressivity of seven lottery games", *Applied Economics*, Vol. 40, 2008.
- Coppola G., Romanelli G.N., "Il gioco pubblico d'azzardo: un'analisi regionale", *EyesReg. Giornale di scienze regionali*, Vol. 3 (1), 2013.
- D'Agati M., Stato e gioco d'azzardo, *Nuvole*, Vol. XIII (1), 2003.
- De Bonis V., Gandolfo A., *Tax Policy Response to Market Changes: The Case of the Gaming Services Sector*, Discussion Papers, Dipartimento di Scienze economiche, Università di Pisa, n. 156, 2012. [ISSN 2039-1854].
- Delipalla, S., M. Keen, "The comparison between ad valorem and specific taxation under imperfect competition", *Journal of Public Economics*, Vol. 49, 1992.
- De Viti De Marco A. , *I primi principii dell'economia finanziaria*, Attilio Sampaolesi, Roma, 1928.
- Gandolfo A., De Bonis V., *Il gioco pubblico in Italia tra tradizione e innovazione: aspetti economici e di marketing*, Discussion Papers, Dipartimento di Scienze economiche, Università di Pisa, n. 115, 2011<sup>a</sup>.

- Gandolfo A., De Bonis V., “Evoluzione e innovazione del gioco pubblico in Italia: analisi esplorativa di un mercato in rapido cambiamento”, *Finanza, Marketing e Produzione*, n. 3, EGEA, Milano, 2011<sup>b</sup>.
- H.M. Customs and Excise, *Our stake in the future: the modernisation of General Betting Duty for the 21<sup>st</sup> century*, London, 2000.
- IlSole24Ore, Rapporti14/Impresa, *L'industria del gioco*, 10 aprile 2012.
- IlSole24Ore, Rapporti14/Impresa, *L'industria del gioco*, 17 luglio 2012.
- IlSole24Ore, Rapporti14/Impresa, *L'industria del gioco*, 9 ottobre 2012.
- Katz M.L, Rosen H.S., *Tax analysis in an oligopoly model*, NBER Working Paper n. 1088, 1983.
- Osservatorio Gioco Online, “Il Gioco Online in Italia: aumenta l’offerta, si trasforma la domanda”, MIP, Politecnico di Milano. Dipartimento di Ingegneria gestionale, marzo 2012.
- Paton D., Siegel D.S., Williams L.V., “A policy response to the e-commerce revolution: the case of betting taxation in the UK”, *Economic Journal*, Vol. 112, 2002.
- Seade, J., *Profitable cost increases and the shifting of taxation: equilibrium responses of markets in oligopoly*, University of Warwick Discussion Paper n. 260 and *Journal of Public Economics*.
- Smith J., “Gambling Taxation: Public Equity in the Gambling Business”, *Australian Economic Review*, 33 (2), 2000.
- Suits D.B., “The elasticity of demand for gambling”, *Quarterly Journal of Economics*, 93 (1), 1979.
- Swiss Institute of Comparative Law, *Study of gambling services in the internal market of the European Union*, European Commission, 2006.
- Sarti S., Triventi M., “Il gioco d’azzardo: l’iniquità di una tassa volontaria. La relazione tra posizione socio-economica e propensione al gioco”, *Stato e mercato*, 96, 2012.

---

**Redazione:**

Giuseppe Conti  
Luciano Fanti – coordinatore  
Davide Fiaschi  
Paolo Scapparone

Email della redazione: [Papers-SE@ec.unipi.it](mailto:Papers-SE@ec.unipi.it)

---