



Dipartimento di Impresa e Management, cattedra di Microeconomia.

---

## **IL MERCATO DEI GIOCHI IN ITALIA**

---

Analisi del settore e delle innovazioni  
relative alla tassazione



**MATTHIAS STOTTMEIER**

ANNO ACCADEMICO 2015/16

Matricola 186151

# IL MERCATO DEI GIOCHI D’AZZARDO IN ITALIA

## INDICE:

<i>Introduzione</i> .....	3
<b>Capitolo 1 – Analisi storica del settore</b> .....	<b>5</b>
<b>1.1 Origini del settore</b> .....	<b>5</b>
<b>1.2 Riserva Legale</b> .....	<b>6</b>
<b>1.3 L’andamento del settore dei giochi</b> .....	<b>6</b>
1.3.1 <i>Fino al 2004</i> .....	7
1.3.2 <i>Tra 2004 e 2010</i> .....	8
1.3.3 <i>Da 2010 a 2015</i> .....	10
<b>1.4 Possibili Sviluppi</b> .....	<b>12</b>
<b>Capitolo 2 – Tassonomia dei giochi</b> .....	<b>14</b>
<b>2.1 Giochi a totalizzatore ed a quota fissa</b> .....	<b>14</b>
<b>2.2 Scommesse ippiche e scommesse sportive in Italia</b> .....	<b>16</b>
<b>2.3 Scommesse peer to peer</b> .....	<b>17</b>
<b>Capitolo 3 – Analisi economica e modello teorico</b> .....	<b>18</b>
<b>3.1 Modello di mercato</b> .....	<b>18</b>
<b>3.2 Tipologie di imposte</b> .....	<b>21</b>
<b>Capitolo 4 – La tassazione del gioco d’azzardo</b> .....	<b>24</b>
<b>4.1 Dati e grandezze del settore</b> .....	<b>24</b>
4.1.1 <i>Le imposte sul gioco</i> .....	24
4.1.2 <i>Molteplicità dei prelievi</i> .....	24
4.1.3 <i>Quadro tributario attuale</i> .....	25
<b>4.2 L’imposizione fiscale, dagli inizi all’imposta unica sulle scommesse</b> .....	<b>27</b>
4.2.1 <i>Storia della tassazione dei giochi</i> .....	27
<b>4.3 Gli interventi normativi pre-decreto Bersani (fino al 2006)</b> .....	<b>28</b>
4.3.1 <i>L’uniformazione tributaria</i> .....	28
4.3.2 <i>La reazione al processo evolutivo</i> .....	29
4.3.3 <i>La ripartizione dei proventi</i> .....	30
4.3.4 <i>Novità ed esigenze del mercato</i> .....	30
<b>4.4 Il Decreto Bersani</b> .....	<b>31</b>
<b>4.5 Evoluzione fiscale e normativa successiva al decreto Bersani</b> .....	<b>33</b>
4.5.1 <i>Pre-Decreto Balduzzi (fino 2012)</i> .....	33
4.5.2 <i>Decreto Balduzzi</i> .....	34
4.5.3 <i>Preu e tassazione slot</i> .....	35
4.5.4 <i>Legge di Stabilità del 2015 e del 2016</i> .....	36

<i>Capitolo 5 – Elasticità e tassazione al margine Lordo</i> .....	38
5.1 Elasticità .....	38
5.2 Cambiamento della base imponibile .....	40
<i>Conclusione</i> .....	43
<i>Bibliografia</i> .....	45

## Introduzione

Sono state due le motivazioni che mi hanno portato ad introdurre nel sentiero dell'analisi del settore dei giochi: la passione per la probabilità, nata già dai tempi del liceo, e l'interesse maturato per la Microeconomia durante gli studi accademici. Quale settore poteva conciliare meglio questi due elementi se non il mercato dei giochi?

I dati del 2015 ci mostrano come gli italiani, al netto delle vincite, abbiano speso nel mercato 17,1 miliardi di euro. Questi corrispondono ad un volume di giocate di 88,2 miliardi di euro; in termini di guadagno per lo Stato, invece, hanno fruttato circa 8,7 miliardi di euro. I dati più recenti non si discostano dal trend registratosi a partire dal 2012 per quanto riguarda la raccolta e, addirittura, al 2010 per il gettito fiscale e la spesa dei giocatori.

Tenere questi livelli è stato possibile con l'introduzione di scommesse sempre più appetibili per i giocatori (a scapito dei giochi più tradizionali) fino ad arrivare all'attuale fase di stasi e saturazione del mercato; lo scenario attuale apre due possibili strade al policy-maker, o regolatore:

1. Riequilibrare i payout dei giochi per tentare di rilanciare i giochi più tradizionali e spostare la domanda verso giochi a redditività fiscale più alta.
2. Modificare il sistema impositivo introducendo una tassazione sul margine lordo, determinando il cambio di base imponibile.

Entrambe le manovre, la cui azione congiunta è tutt'altro che da escludere, presentano dei rischi. In questo documento si cercherà di fornire, anche attraverso l'analisi dei dati e del sistema impositivo attuale e passato, una previsione sull'applicazione del margine lordo ed un metodo per calcolare questi rischi affinché siano prese le migliori decisioni possibili.

Per la prima manovra relativa ai payout, l'analisi passa per la misurazione e la stima dell'elasticità dei giochi: se è maggiore di 1, un aumento del payout comporta un livello delle entrate erariali maggiore o uguale a quello precedente.

L'approccio alla manovra sull'imposizione fiscale, pur non potendo fare a meno del concetto di elasticità, viene effettuato secondo un'ottica più familiare alla "scienza delle finanze", essendo la tassazione sul margine vantaggiosa grazie alle ripercussioni sul prezzo sulla competitività aziendale.

Le nozioni generali presenti in questa trattazione sono il frutto di una rielaborazione di quanto appreso dalle lezioni e dai materiali didattici del corso di Microeconomia. Diversamente, l'illustrazione dell'evoluzione del settore relativa agli ultimi anni è stato il risultato di un lavoro personale di ricerca ed elaborazione, sia per quanto riguarda il trend del mercato, sia in relazione alla tassazione del settore.

Nel **primo capitolo** sarà illustrato un quadro generale del settore a livello nazionale, mentre nel **secondo capitolo** sarà tracciata una tassonomia dei giochi e delle scommesse evidenziandone le differenze considerevoli.

Il **terzo capitolo** è incentrato sull'analisi del mercato. Definite le dimensioni fondamentali di prezzo e quantità, si ricondurrà il mercato dei giochi ad un più semplice modello teorico economico facilitandone l'applicabilità di concetti microeconomici e di scienza delle finanze.

Il **quarto capitolo** descrive le diverse tipologie di imposizione fiscale, mettendo in evidenza le conseguenze economiche di ciascuna, soprattutto in termini di incentivi per

i concessionari e di entrate per l'erario. Nel **quinto capitolo** si focalizza l'attenzione sul tema dell'elasticità della domanda, di cui si anticiperanno alcune stime, e della tassazione del margine lordo, essendo questa una tipologia di imposizione largamente applicata al settore dei giochi in molti paesi Europei ed appena introdotta in Italia.

Seguono le conclusioni contenenti alcune indicazioni affinché la crescita del mercato possa proseguire in modo sostenibile.

## Capitolo 1 – Analisi storica del settore

### 1.1 Origini del settore

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.<sup>1</sup>

Per risalire al primo gioco ad essere riconosciuto a livello nazionale occorre risalire al Lotto, nel 1863, la cui diffusione vantava già un'estensione completa sul territorio italiano, infatti l'intervento dello Stato servì solamente a regolarlo legalmente in modo uniforme in seguito all'unificazione del Regno.

Settant'anni dopo aver conseguito la guida del monopolio del Lotto, nel 1932, fu data origine alla cosiddetta "Lotteria di Tripoli" primo esempio di gioco nazionale il cui risultato era connesso all'esito di una gara di automobili.

È verso metà secolo che si verifica il primo rinnovo importante dell'offerta di giochi grazie alla nascita di Totocalcio (1946), Totip (1948) e la Tris (1958); anche l'esito di questi giochi era abbinato a eventi sportivi ma in questo caso facenti parte del mondo calcistico e ippico.

Il secondo significativo ampliamento del settore si manifestò verso la fine del ventesimo secolo con un'offerta allargata in modi diversi tra loro: per quanto riguarda le scommesse sportive nel 1994 venne introdotto il Totogol al quale venne affiancato dal 1998 al 2003 il Totosei, tuttavia l'innovazione più radicale rappresentata dalle scommesse sportive a quota fissa fece comparsa nel 1998 dando la possibilità al giocatore di puntare su più eventi sportivi non connessi; all'interno del comparto delle lotterie nel 1994 avvenne il lancio delle prime lotterie istantanee note come "Gratta e Vinci" e nel 1997 la trasformazione dell'Enalotto in Superenalotto.

Negli anni duemila, oltre alla differenziazione del catalogo di giochi già trattati e alla comparsa del gioco del Bingo, si è andati in contro alla vera svolta del mercato dei giochi grazie alla grande innovazione della legalizzazione dell'universo Slot Machine avvenuto nel 2004. Essa ha permesso al comparto di emergere dalla clandestinità in cui versava ottenendo incredibili consensi e consentendo il consolidamento del settore. La crescente popolarità delle slot machine ha fatto sì che ad oggi, insieme alle più giovani sorelle Videolottery (VLT) affiancate nel 2010, rappresenti oltre il 50% delle fonti di raccolta del mercato.

L'offerta in seguito ai continui innovamenti distributivi e di tipologia dei giochi risulta oggi quanto più eterogenea. Tuttavia è importante evidenziare come tutti questi prodotti differenti formano in realtà un unico settore integrato, come sottolineato dall'Autorità Garante della Concorrenza e il Mercato<sup>2</sup> i diversi giochi rappresentano soltanto una semplice variazione dello stesso servizio e quindi considerati come sostituibili; infatti quando viene introdotto un nuovo gioco si verifica contemporaneamente sia l'incremento della raccolta, dovuto all'allargarsi dell'offerta, sia la diminuzione delle entrate registrate da altri giochi.

---

<sup>1</sup> Claudio Rendina - *I peccati del Vaticano*

<sup>2</sup> Autorità Garante Per la Concorrenza e il Mercato – AGCM (2002), provvedimento n.12.209.

## ***1.2 Riserva Legale***

In Italia, così come in altri stati europei, l'organizzazione e la gestione delle attività di gioco è regolata espressamente da una riserva legale accordata a Stato, Amministrazione Autonoma dei Monopoli e ad enti come Coni e Unire.

Lo stato si trova a perseguire un doppio fine di tutela del consumatore e soprattutto di raccogliere risorse finanziarie aggiuntive. L'assetto della riserva legale è ottimizzato per ottenere la corretta allocazione delle risorse ottenute dal settore e per salvaguardare l'ordine pubblico e la sicurezza dei cittadini di fronte al gioco ed ai suoi pericolosi potenziali effetti nocivi quali la ludopatia.

I detentori della Riserva hanno piena facoltà di decisione per quanto concerne l'esercizio dell'attività di gioco: possono decidere di gestire in proprio i giochi o se affidare in concessione a terzi organizzazione e gestione. Il numero di concessionari è stabilito dalla legge, mentre durata ed eventuale esclusività dell'esercizio e organizzazione di un gioco sono stabiliti di volta in volta nel contratto stipulato tra riservatario e concessionario nel rispetto delle norme antitrust<sup>3</sup>. Due esempi di esclusività sono Lotto e Superenalotto: l'organizzazione di Lotto e le lotterie nazionali o istantanee è affidata in esclusiva a Lottomatica mentre il Superenalotto in esclusiva a Sisal. Tuttavia la maggior parte dei giochi come Totocalcio, Totogol, Bingo, scommesse sportive ed altri sono affidati a qualsiasi operatore ottenga la concessione<sup>4</sup>.

Il terzo anello della filiera è formato dalla rete di distributori legati ai concessionari disposti strategicamente lungo tutto il suolo nazionale al fine di ottenere la miglior raccolta possibile.

Il sistema così ottenuto è molto complesso e rigido, il che rende difficile l'entrata di nuovi operatori. Ad oggi la situazione rimasta pressoché inalterata si scontra con l'esigenza di evolversi del mercato, come verrà approfondito nel capitolo inerente la tassazione.

## ***1.3 L'andamento del settore dei giochi***

Negli ultimi anni il settore dei giochi ha vissuto una frenata importante: da una fase di crescita si è passati ad un periodo prevalentemente stabile che ha avuto inizio nel 2012 per la raccolta e nel 2009 per le entrate erariali, ovvero l'utile per lo Stato. Dati del 2015 alla mano, risulta lampante la staticità attuale dell'andamento delle grandezze del settore che, pur manifestando una leggera crescita rispetto all'anno precedente, sembra ormai aver raggiunto la saturazione totale: i giocatori sono ormai orientati verso giochi che gli forniscano una più elevata probabilità di vincita e payout più alti. Di conseguenza, l'ampliamento dell'offerta di giochi in questo scenario non comporterebbe un incremento contemporaneo della raccolta e del gettito erariale: l'eventuale aumento di raccolta rilevato dall'introduzione di un nuovo gioco sarà di uguale misura alla riduzione sul fronte delle raccolte relativo ad altri giochi in quanto sostituibili; inoltre, lo spostamento da un gioco all'altro avverrà solo nel caso in cui sia possibile trovare condizioni più appetibili

---

<sup>3</sup> D.L. 04/07/2006 n. 223

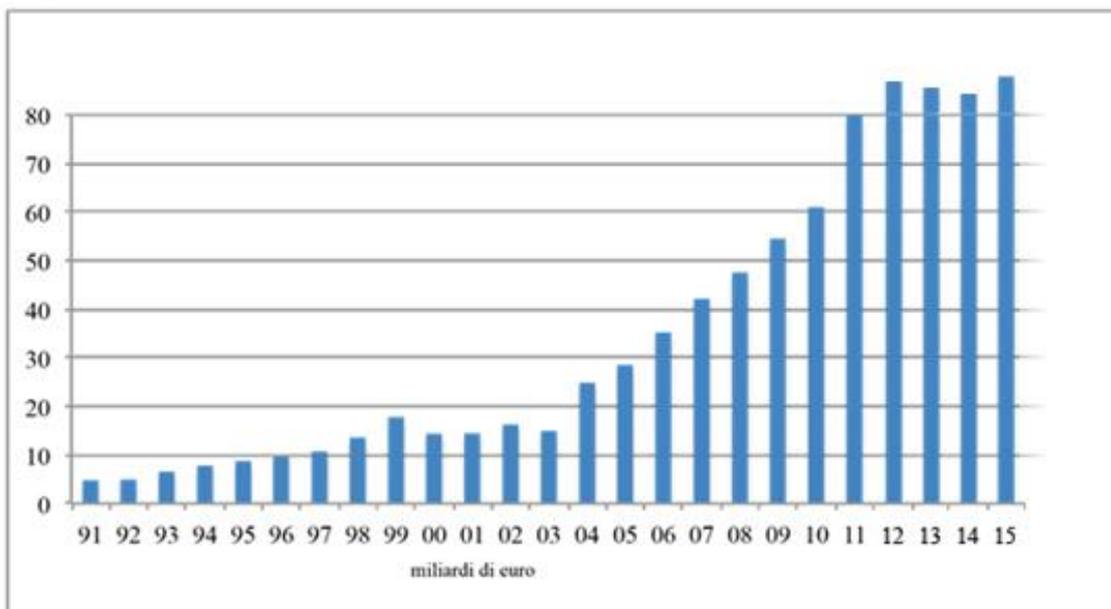
<sup>4</sup> Per approfondimenti relativi all'offerta visitare siti web dei concessionari [www.lottomatica.it](http://www.lottomatica.it) e [www.sisal.it](http://www.sisal.it)

per il giocatore, il che significa quasi sempre un'entrata minore a livello erariale. La crescita proporzionalmente più rilevante del 2015 (+4,82%) è arrivata sul fronte dell'entrata erariale, ovvero gli utili registrati per lo Stato, che ha toccato gli 8.7 miliardi di euro<sup>5</sup>, secondo miglior risultato mai registrato nel mercato a pari merito con l'annata 2010 e secondo solo all'annata 2009 (9 miliardi). Per quanto riguarda la raccolta totale, il 2015 si è chiuso con un +4,50% grazie agli 88,2 miliardi raccolti e segnando il risultato più importante dal 2012 a questa parte. La spesa effettiva è rimasta praticamente invariata passando dai 16,8 miliardi del 2014 a 17,1 miliardi nel 2015.

Nonostante lo scenario dell'offerta di gioco sia variato più volte durante l'ultimo ventennio è possibile scomporre l'andamento del mercato in 3 fasi principali:

1. Fino al 2004, fase instabile ed altalenante
2. Dal 2004 al 2009, fase di sviluppo, crescita e consolidamento
3. Dal 2010 al 2015, fase attuale, prevalentemente statica

*Figura 1: Andamento della raccolta 1991-2015*



Fonte: AAMS

### 1.3.1 Fino al 2004

I dati, così come la figura 1, relativi alla raccolta complessiva del settore, mostrano come l'evoluzione del comparto giochi si sia manifestato a partire dal 2004. Occorre specificare tuttavia che il dato relativo alla raccolta sia significativo solo in parte, esso, infatti, rappresenta solo la base imponibile del prelievo fiscale e non il volume d'affari che viene misurato dalla spesa effettiva dei giocatori, ovvero la somma tra retribuzione della filiera distributiva e gettito erariale, o differenza tra importo totale scommesso ed importo totale vincite.

<sup>5</sup> Qualora non sia precisata la fonte dei dati citati riguardo raccolta, vincite, spese dei giocatori e entrata erariale essi sono da intendersi come mutati direttamente dai dati ufficiali di AAMS (disponibili sul sito [www.aams.gov.it](http://www.aams.gov.it) nella sezione "AAMS Comunica") e del sito web della camera (<http://www.camera.it/leg17/465?tema=giochi#m>).

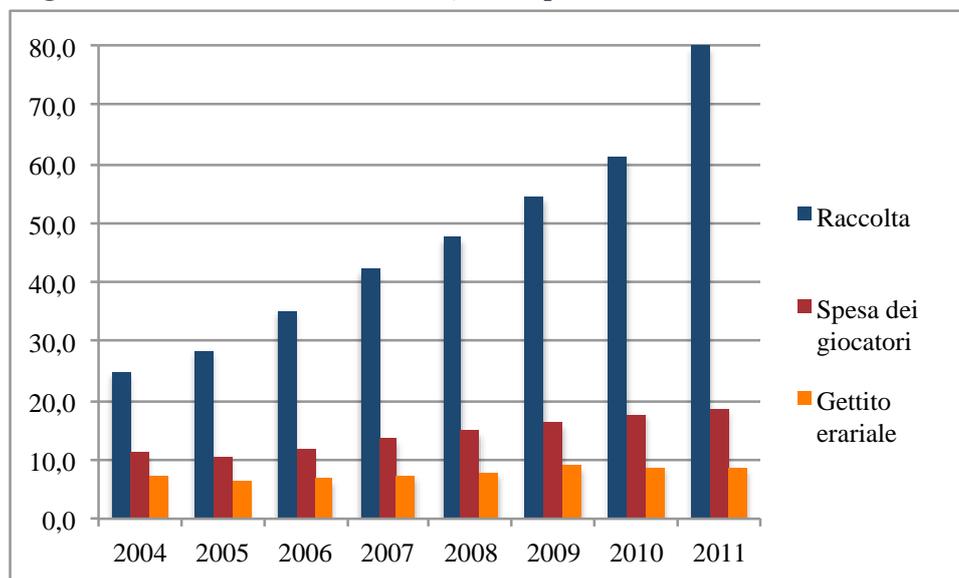
La causa del fenomeno dell'escalation partita nel 2004 va ricercata nei cambiamenti attuati negli anni precedenti. Al centro dell'improvvisa impennata della raccolta e delle entrate erariali, vi è l'introduzione dell'uso di logiche e metodi gestionali di tipo settoriale/industriale da parte del Governo che ha portato la domanda ad aumentare in due modi: facendo emergere comparti ancora sommersi dall'illegalità ed ampliando significativamente l'offerta di giochi.

### 1.3.2 Tra 2004 e 2010

Il 2004 è riconosciuto come il vero anno di svolta per il sistema economico del mercato dei giochi. Le due politiche principali alla base del periodo appena illustrate sono perfettamente combinate nell'esempio delle Slot Machine, macchine da gioco che hanno assicurato fin dalla loro introduzione un incremento della domanda più che rilevante. Un altro fattore chiave per la raccolta complessiva è arrivato dal gioco del Lotto che nel 2004 ha visto fruttare ricavi totali record per un ammontare totale maggiore di 11 miliardi e superiori di gran lunga dei dati di raccolta relativi al trend attuale del Lotto che ci restituisce relativamente al 2015 una raccolta di 7 miliardi<sup>6</sup>.

I risultati ottenuti grazie al cambiamento di metodi gestionali, alla legalizzazione delle Slot Machine ed ai proventi record del gioco del Lotto sono sbalorditivi: le entrate erariali sono più che raddoppiate passando da 3,5 a 7,3 miliardi, contemporaneamente la raccolta lorda è cresciuta fino a 24,8 miliardi (dai 15,1 del 2003).

*Figura 2: Andamento della raccolta, della spesa e dell'erario 2004-2011*



Fonte: AAMS

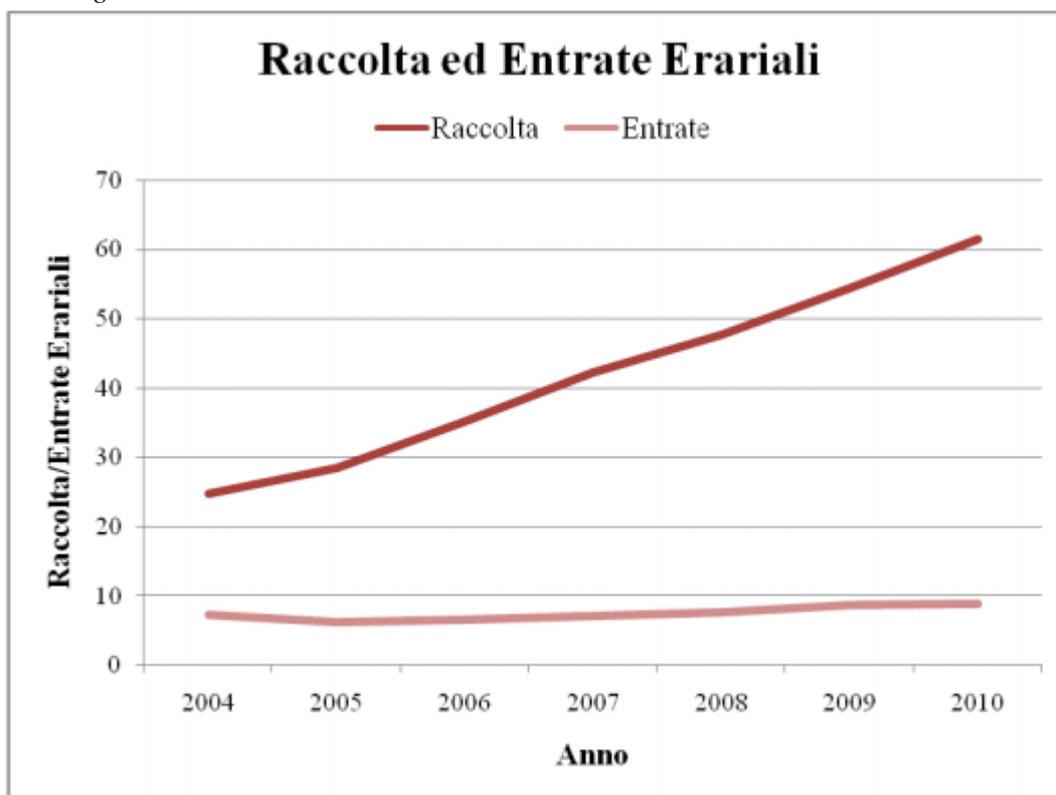
I nuovi proventi fatti registrare nel 2004 hanno consentito al settore di lanciarsi definitivamente attraverso il consolidamento della raccolta fiscale: da una situazione di

<sup>6</sup> dato incredibile paragonandolo al trend del gioco del Lotto negli ultimi anni, che mostra una raccolta media di 5,8 miliardi.

partenza governata da incertezza ed aleatorietà si è passati ad una soluzione di definitiva “continuità e strutturalità” del gettito fiscale<sup>7</sup>.

Gli anni successivi hanno mostrato una crescita continua della raccolta lorda che ha proseguito fino al 2010 e oltre, raggiungendo i 79,8 miliardi nel 2011 e gli 88,6 miliardi nel 2012. Analizzando il trend della spesa dei giocatori si può osservare una crescita simile passando da 11,3 miliardi del 2004 ai 18,5 del 2011. Osservando il gettito erariale occorre notare alcune differenze: escludendo il raddoppio record registrato nel 2004 esso è cresciuto con una proporzione (152,6% tra 2003-2010) di crescita dimezzata rispetto a quella della raccolta (306%); a differenza di raccolta e spesa dei giocatori, il gettito erariale ha subito in anticipo, nel 2010, la battuta d’arresto del settore. In effetti il valore raggiunto nel 2009 di 9 miliardi di gettito erariale risulta ad oggi il picco più alto in termini di utili conseguiti dal settore.

Figura 3 – Raccolta ed entrate erariali



Fonte: AAMS

A motivare e confermare questa differenza è l’indice di incidenza del gettito fiscale sui ricavi totali crollato da 30,3% a 14,2%. Ad influenzare il calo dell’indice di incidenza del gettito fiscale è stata l’introduzione di giochi sempre più appetibili per i consumatori, grazie a vincite maggiori o quote fisse, i quali, però, oltre ad aumentare l’offerta e la domanda, hanno accresciuto anche la selettività del giocatore medio, il quale sarà più portato a cercare con maggiore coscienza il payout di vincita media maggiore

<sup>7</sup> Corte dei Conti (2011), *Rapporto sul ordinamento della finanza pubblica*.

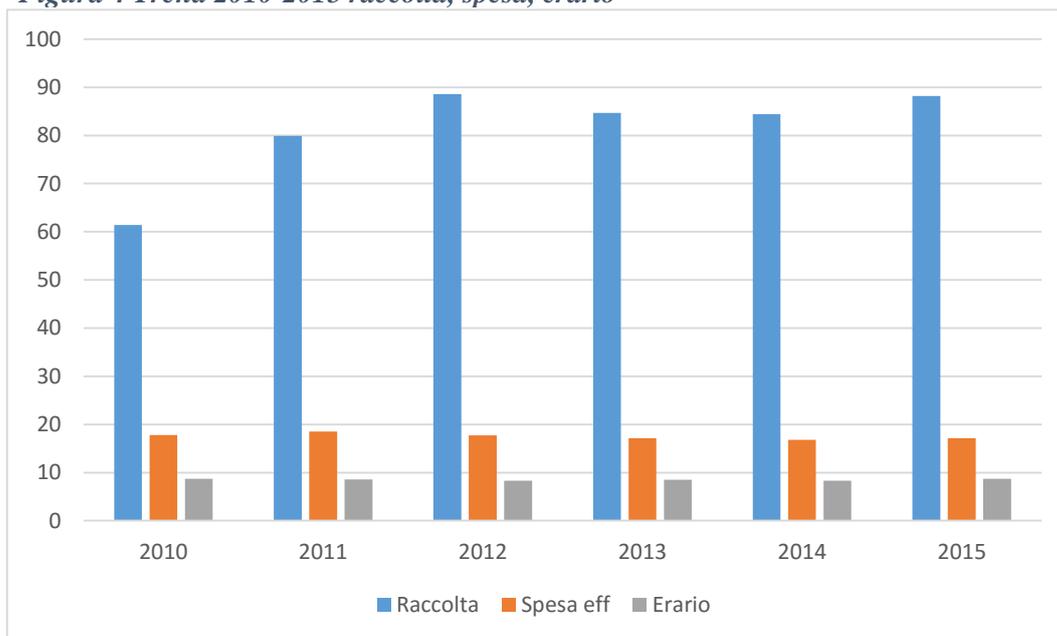
possibile. Ciò ha comportato la riduzione della resa media dei giochi e il passaggio dei giocatori da lotterie tradizionali, Lotto, scommesse a totalizzatore ippiche o sportive a scommesse a quota fissa in rapida crescita. L'esempio lampante è rappresentato dalle slot machine passate a ricoprire la raccolta dal 7% nel 2004 al 54,5% nel 2015.

### 1.3.3 Da 2010 a 2015

Successivamente nel triennio 2010-2012, mentre la crescita della raccolta dava i suoi ultimi colpi di coda raggiungendo gli 88,6 miliardi nel 2012, il gettito erariale ha subito una leggera flessione che lo ha portato ad ammontare 8,3 miliardi nel 2012. La situazione dell'entrate erariali, una volta finita la crescita, è tuttavia rimasta pressoché statica nel quinquennio 2010-2015 oscillando all'interno dell'intervallo avente ad estremi 8,3 e 8,7 miliardi, come osservabile in figura 4.

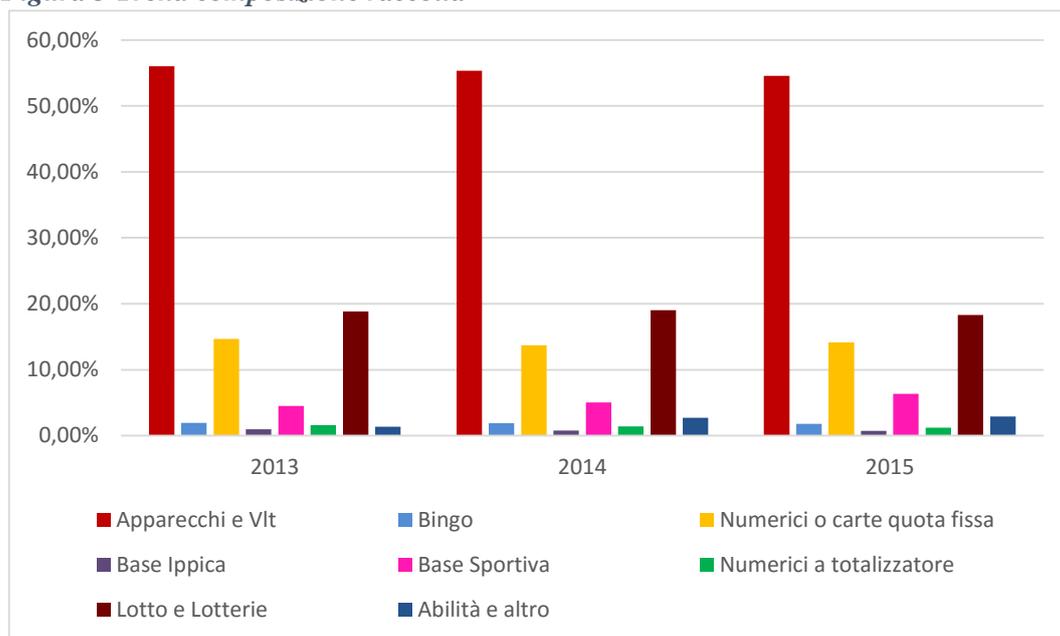
La raccolta, una volta raggiunto il picco di 88,6 miliardi, è rimasta statica all'interno della forchetta con estremi 84,4 miliardi e 88,2. È importante notare come, sia il gettito erariale sia la raccolta, nel 2015 verificchino una leggera ripresa tale da raggiungere il valore più alto registrato nell'ultimo triennio.

**Figura 4 Trend 2010-2015 raccolta, spesa, erario**

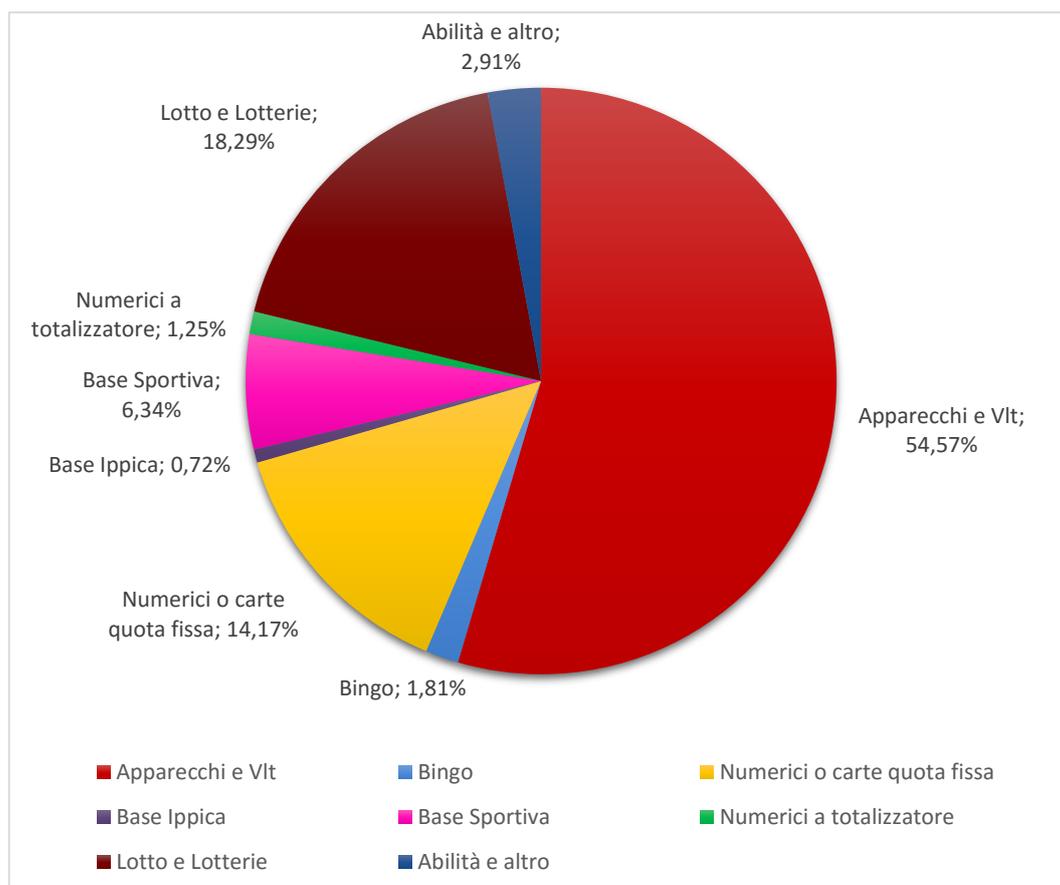


Ad oggi Slot e VLT sono le fonti primarie per la raccolta e esse compongono il 54,5% del totale, seguite da Lotto e lotterie (18,29%) e Giochi a carte o numerici a quota fissa (14,17%). Così come la domanda anche l'offerta di gioco ha visto le sue componenti rimanere piuttosto costanti. (figure 4 e 5)

**Figura 5 Trend composizione raccolta**



**Figura 6 Composizione della Raccolta 2015**



Dalla lettura dei dati sono evidenti i limiti dell'espansione dell'offerta che un decennio fa sembrava completamente inarrestabile. Tra le singole componenti dell'offerta possiamo riconoscere nelle scommesse sportive a quota fissa una delle tipologie che più è riuscita a rinnovarsi e ad essere al passo con lo sviluppo delle esigenze dello scommettitore, che ad oggi, può contare sulla più ampia gamma di possibili giocate e combinazioni. La popolarità delle scommesse sportive a quota fissa è riconducibile alla completezza dell'offerta, alla semplicità di gioco, alla possibilità di scommettere su una pluralità di eventi connessi ad un determinato avvenimento sportivo e soprattutto al fatto che lo scommettitore è posto in condizione di conoscere l'ammontare dell'eventuale vincita fin dal momento della giocata. Va ricordato inoltre come la crescita del comparto delle scommesse sportive sia dovuta anche grazie alla possibilità di effettuare la raccolta o la giocata (a seconda da quale parte viene vista l'operazione di scommessa) direttamente online attraverso internet. Questa modalità telematica supera il terzo della quota totale per quanto riguarda il comparto sportivo e la percentuale è destinata a crescere nel tempo.

Per quanto riguarda la distribuzione territoriale per regioni della raccolta troviamo in prima posizione la Lombardia, con 14,1 miliardi raccolti, seguita da Lazio (7,6 miliardi di euro) e Campania (6,8 miliardi).

#### ***1.4 Possibili Sviluppi***

Dalla panoramica appena illustrata appare evidente come il consumatore si sia evoluto, ed insieme a lui, i tipi di giochi più diffusi: l'aumento della selettività del consumatore ha portato il livello medio di payout ad innalzarsi. Di conseguenza la spesa effettiva e l'entrata erariale aumentano in modo molto meno che proporzionale rispetto all'andamento della raccolta in quanto i giocatori si sposteranno sempre su giochi più appetibili che rendono mediamente di meno per lo Stato.

Nel 2015 la raccolta è stata di 88,2 miliardi di euro di cui 71,1 (80,6%) sono stati restituiti ai giocatori sotto forma di vincite mentre i restanti 17,1 (19,4%) rappresentano la spesa effettiva dei consumatori. La spesa effettiva è stata così distribuita: 8,4 miliardi (9,5% della raccolta) sono serviti a remunerare la catena distributiva e 8,7 (9,9%) costituiscono il gettito erariale.

Per far sì che l'aumento del peso relativo dei giochi con payout maggiore non gravino sul gettito erariale si sono prospettati diversi scenari d'intervento attuabili anche in maniera congiunta:

- 1) Blocco remunerazione catena distributiva
- 2) Concordato preventivo alla francese
- 3) Tassazione sul margine lordo

Con il blocco del compenso spettante alla rete distributiva si andrebbe in contro all'aumento delle entrate erariali aumentino in relazione ad un incremento della raccolta. L'attuazione di soluzioni di questo può avvenire anche in modo meno radicale aumentando in modo meno che proporzionale gli introiti dei distributori.

La seconda soluzione attuabile riguarda la creazione di un insieme di regole fiscali note come sistema concordato preventivo alla francese. Basandosi sull'andamento degli anni precedenti si può determinare la futura cifra dovuta allo stato da parte dei concessionari. Questi ultimi, al fine di ottenere un aumento della raccolta, hanno la possibilità di amministrare sia il payout che il portafoglio di offerta. Seppur più semplice

da attuare, questa soluzione riserva dei rischi maggiori a causa dell'eccessiva libertà a capo degli operatori.

Terza e ultima soluzione è la Tassazione sul margine lordo. Essa assicurerebbe maggiore efficienza e flessibilità allo stesso tempo. Attraverso questo sistema di tassazione, adottato con successo nel Regno Unito, gli operatori hanno il potere di stabilire il miglior rapporto raccolta/vincite. Questo tipo di soluzione fondata sul cambiamento della base imponibile è sicuramente la più interessante ed innovativa per il sistema italiano. Tale sistema, che verrà approfondito nei seguenti capitoli, è stato finalmente applicato per alcuni tipi di giochi a partire dal 2016<sup>8</sup>.

Oltre alle tre soluzioni appena esposte si sta considerando anche altre opportunità per permettere un rialzo del gettito fiscale come la tassazione della raccolta irregolare: le aziende di gioco che realizzano raccolte in comparti non ancora regolarizzati sarebbero così tenute a versare le imposte sui redditi nell'attesa di una futura regolarizzazione della situazione in questione.

---

<sup>8</sup> Legge di Stabilità 2016 (legge 28 dicembre 2015), num 208, comma 944 e 945.

## Capitolo 2 – Tassonomia dei giochi

### 2.1 Giochi a totalizzatore ed a quota fissa

Nel capitolo in questione approfondiremo in modo dettagliato la tassonomia dei giochi d'azzardo, numerici e scommesse, sul quale sarà focalizzata l'analisi nei capitoli seguenti.

La suddivisione fondamentale del comparto dei giochi numerici e delle scommesse sportive li classifica in due grandi gruppi a seconda della metodologia di calcolo del payout di vincita e della possibilità di effettuare il calcolo prima del verificarsi dell'evento/gioco:

- Giochi a totalizzatore
- Giochi a quota fissa

I giochi a totalizzatore prevedono un calcolo del payoff della vincita basata sulla ripartizione tra i vincitori dell'ammontare totale delle giocate una volta detratto l'importo del prelievo. Essi rappresentano la maggior parte delle scommesse ippiche e dei giochi numerici, ad esempio Superenalotto e win for life.

Il calcolo dell'importo singolo di vincita non può trascendere dalla definizione del semplice concetto di totalizzatore: esso non è altro che la sommatoria di tutte le singole scommesse raccolte che confluendo al suo interno vanno a costituire il montante delle scommesse, o movimento, ovvero l'importo totale giocato. Ad esso viene sottratto il prelievo lordo, spettante in parte all'erario e in parte alla remunerazione della filiera distributiva delle scommesse, determinando così il disponibile netto per le vincite. Per determinare la quota al totalizzatore si effettua il rapporto del disponibile netto destinato alle vincite per il numero di unità di giocate vincenti.

$$\text{Totalizzatore} = \text{Montante} = \sum_{i=1}^n \text{Importo Giocata}_i$$

$$\text{Disponibile Netto} = \text{Montante} - \text{Imposta Fiscale} - \text{Costo distribuzione}$$

$$\text{Payout Unitario vincita} = \frac{\text{Disponibile Netto}}{\text{Numero unità vincenti}}$$

È come se allo scommettitore vincente fosse corrisposto un importo pari alla puntata moltiplicata per la quota determinata nell'ultimo istante prima della chiusura delle scommesse a seconda della distribuzione delle giocate effettuate.

È una conseguenza possibile che si riceva una vincita di ammontare differente del valore della quota determinata al momento della puntata in base all'evolversi del flusso di giocate. Questo avviene se nel flusso di scommesse successivo si manifesta un determinato squilibrio su uno dei possibili esiti.

Semplificando ad un modello con soltanto due esiti alternativi A o B appare chiaro che data una giocata con esito A qualora il flusso successivo di giocate segua in maniera prevalente l'esito A preveduto dalla giocata andrà ad aumentare il numero di possibili vincitori tra i quali dividere il disponibile netto determinando una quota di vincita individuale minore in caso di esito A. Al contrario, nel caso in cui il flusso successivo si discosti dalla puntata di esito A prevedendo l'esito B in maniera maggiore esso andrà a

diminuire in proporzione il numero dei possibili vincitori determinando una quota di vincita maggiore per il giocatore che ha scelto di puntare sull'esito A.

È chiaro come in questa tipologia di gioco il comportamento a posteriori degli altri scommettitori influisca positivamente o negativamente sulla quota di riferimento iniziale ed è perciò impossibile determinare la possibile vincita al momento della puntata<sup>9</sup>.

Viceversa, la caratteristica fondamentale dei **giochi a quota fissa** è quella di poter calcolare a priori e senza margini di errore la somma da ritirare in caso di ipotetica vincita. Alcuni giochi rientranti in questa categoria sono il Lotto, le lotterie e le scommesse sportive.

Il metodo di calcolo del payout di vincita è in questo caso molto più semplice: basta moltiplicare l'importo giocato per la quota fissata al momento esatto in cui avviene la puntata del giocatore. Ciò non equivale a dire che la quota resti costante e non subisca modifiche in quanto i bookmaker le aggiustano a seconda dell'andamento dei flussi di scommesse. La componente di staticità è data dalla certezza riguardante l'ammontare del pagamento in caso di vincita stabilito alla quotazione corrente e conseguentemente indipendente dall'eventuale e successivo evolversi delle quote.

$$\text{Payout Vincita} = \text{Importo Giocato}_t \times \text{Quota}_t$$

Negli ultimi anni il trend riflette un sempre più crescente successo delle scommesse a quota fissa rispetto a quelle a totalizzatore determinato da due fattori chiave.

In primis la tipologia a quota fissa consente di effettuare una valutazione esatta sulla convenienza della scommessa essendo a conoscenza dell'ammontare esatto dell'eventuale vincita già al momento della puntata. Questo elimina il rischio e l'incertezza di vedersi ridurre la propria quota di vincita in seguito ad uno squilibrato flusso di scommesse successivo alla propria giocata tipico delle scommesse a totalizzatore.<sup>10</sup>

Il secondo elemento chiave consiste nella trasparenza del prelievo lordo (remunerazione distribuzione e imposta fiscale): nel totalizzatore è difficile conoscere l'importo totale delle giocate, ciò provoca un innalzamento dei prelievi da parte dei gestori, infatti risultano generalmente superiori rispetto a quelli trattenuti sulle scommesse a quota fissa dove lo scommettitore confrontando le quote può calcolare autonomamente quanto viene trattenuto dall'operatore.

Tuttavia le scommesse a totalizzatore non sempre portano all'abbassamento della quota: qualora siano pochi i giocatori a prevedere l'esito esatto oggetto di scommessa la somma vinta sarà di gran lunga superiore a quella che deriverebbe dalla normale quota. La potenziale vincita massima è l'intero montepremi nell'ipotesi estrema in cui si sia i soli ad aver previsto l'esito verificatosi.

---

<sup>9</sup> Link, R. (2006) *Scommesse istruzioni per l'uso*, Libri di Sport

<sup>10</sup> Barbera, G. e Beradi, D. (2007), *La tassazione delle scommesse: verso un'imposta sul margine lordo*, Ricerche e consulenze per l'Economia e la Finanza - REF

## 2.2 Scommesse ippiche e scommesse sportive in Italia

Nel panorama italiano del mondo delle scommesse il tipo di gioco che vanta la tradizione più lunga è quello delle scommesse ippiche a totalizzatore. In particolare la Tris, vero caposaldo della tipologia, nata a fine anni cinquanta e rivisitata solo negli ultimi anni al fine di aumentarne l'appetibilità per gli scommettitori: nel 2006 è nata così la Nuova Ippica Nazionale, anche detta Nuova Tris. Viene gestita direttamente da AAMS ed affianca alla solita modalità Tris due nuove tipologie di giochi: la Quintè e la Quartè<sup>11</sup>. Il rinnovamento ha coinvolto anche le scommesse ippiche a quota fissa con lo stesso scopo di renderle più attrattive. Il programma ufficiale delle corse sulle quali è possibile scommettere è stilato ciclicamente dall'Unire; la legge italiana stabilisce le differenti combinazioni per le scommesse ippiche, sia a totalizzatore che a quota fissa:

- Singola: l'oggetto della scommessa è la vittoria o il piazzamento di uno dei cavalli partecipanti
- plurime: previsione dei cavalli piazzatisi ai primi N posti di una corsa;
- multiple: previsione dei cavalli arrivati ai primi N posti di varie corse prestabilite;
- multiple libere con riferimento alle quote del totalizzatore: una scommessa avente per oggetto i cavalli classificatisi ai primi N posti di una serie di corse definite da uno specifico calendario nazionale.

Le restanti scommesse sportive differenti dall'ippica vengono raggruppate residualmente in un'unica grande categoria nata successivamente. Inizialmente era possibile scommettere solo su eventi sportivi organizzati dal CONI e fino al 1998 le uniche scommesse sportive esistenti erano a totalizzatore (Totocalcio, Totogol, Totosei), solo successivamente sono state introdotte le scommesse a quota fissa e relative ad eventi non solo al di fuori della sfera del Coni ma anche non sportivi come la scommessa *Big Show* istituita dalla Sisal nel 2005 ed avente ad oggetto la previsione del vincitore del Festival di Sanremo.

Un elemento meritevole di particolare riguardo è la modalità di raccolta delle varie scommesse descritte. Le scommesse ippiche, sia al totalizzatore che a quota fissa, prevedono la raccolta da parte dei concessionari autorizzati da AAMS attraverso le agenzie aderenti alle varie reti distributive e all'interno degli ippodromi presso appositi sportelli e picchetti degli allibratori. Le altre scommesse sportive prevedono la raccolta esclusiva da parte dei concessionari attraverso le ricevitorie aderenti alla propria rete distributiva.<sup>12</sup> In Italia i tre principali concessionari autorizzati alla raccolta di scommesse sportive sono Lottomatica, Sisal e Snai; queste società contano su una rete di oltre 20'000 punti di raccolta distribuiti sul territorio italiano. Dal 2002 lo scenario della raccolta ha subito un cambiamento dovuto all'introduzione della modalità di raccolta a distanza che ad oggi rappresenta oltre un terzo del totale e che avviene tramite internet, rete telefonica o televisione satellitare interattiva.

---

<sup>11</sup> <http://giochiippici.sisal.net/tris>

<sup>12</sup> D.L. 04/07/2006 n.223.

### ***2.3 Scommesse peer to peer***

A completare la panoramica delle scommesse manca la categoria più recente ad essere stata introdotta delle scommesse peer to peer. Questa tipologia, attualmente non disponibile presso concessionari italiani, si basa su un'innovazione importante relativa alla raccolta: invece di basarsi sulle agenzie dei concessionari essa viene effettuata attraverso l'interazione diretta tra i giocatori. Lo scommettitore può ricoprire due ruoli diversi di banco o di giocatore attraverso l'aiuto del concessionario che svolge attività di brokeraggio mettendo in contatto ogni giocatore con un altro che ha assunto una posizione speculare rispetto alla sua. Così facendo il concessionario rimane escluso dalle dinamiche vere e proprie della scommessa e si libera del rischio di banco lasciandolo al giocatore che ne assume la posizione.

Approfondita dal punto di vista fiscale nei capitoli successivi e già esistente in altri paesi europei, viene introdotta in Italia dal decreto Bersani del 2006.

## Capitolo 3 – Analisi economica e modello teorico

### 3.1 Modello di mercato

Il mercato dei giochi d'azzardo coniuga prezzo e quantità, le due dimensioni principali, in modo particolare, specifico e differente rispetto a quanto avviene nei mercati convenzionali.

La quantità è determinata dall'indicatore *unità di scommessa standard*, ovvero un'unità della attuale moneta, un euro. La quantità totale di giocate coincide con il calcolo totale dell'ammontare della raccolta pari alla sommatoria finale degli importi giocati dai consumatori. Questo indicatore di quantità permette di identificare l'equivalenza tra quantità di scommesse, ammontare della raccolta e volume delle giocate.

Più problematico è l'approccio riguardante il prezzo della scommessa in quanto influenzato dal *payout* effettivo, ossia la percentuale dei premi distribuiti sulla raccolta. Tuttavia utilizzare esclusivamente il *payout* effettivo fornisce un'importante stima della redditività di un gioco ma tuttavia non basta per riuscire ad analizzare omogeneamente la convenienza economica del giocatore. Infatti il *payout* effettivo assume significati alternativi in base alla tipologia di gioco che si sta analizzando: il *payout ex ante* per i giochi al totalizzatore e il valore atteso della scommessa relativo ai giochi a quota fissa.

Nei giochi a totalizzatore vige il concetto di *payout ex ante*: il montepremi in questo caso si determina in percentuale fissa della raccolta stabilita dall'Aams. Nel breve periodo esiste la possibilità che *payout ex ante* e *payout* effettivo divergano per la presenza di premi particolari trasferiti ai concorsi successivi se non ci sono giocatori che li vincono (effetto Jackpot)<sup>13</sup>. Al contrario, nel lungo periodo, è dimostrabile la tendenza dei due indici a convergere tra loro.

Per quanto riguarda i giochi a quota fissa come Lotto o giochi a base sportiva, invece, non è previsto un parametro *payout ex ante* prestabilito in quanto esso dipende dal numero di giocate vincenti e non può essere calcolato in via anticipata ma solo determinato *ex post*. In questi giochi può verificarsi l'ipotesi per cui il *payout* effettivo sia maggiore della raccolta effettuata.

Il prezzo, dalla prospettiva di un consumatore medio razionale, andrebbe calcolato come la differenza fra costo della giocata e valore atteso di vincita.

Il valore atteso della scommessa riflette l'aspettativa dei giocatori ed è infatti l'ammontare atteso di vincita per ogni euro giocato per un giocatore qualsiasi. Per risolvere la questione relativa al prezzo della scommessa ora basta calcolare la differenza tra euro giocato e valore atteso. Quando si calcola il valore atteso intervengono 3 variabili: la probabilità associata al verificarsi dell'evento favorevole alla scommessa, l'ammontare del premio e la quantità di giocate altrui, che influenzano il montepremi e la probabilità di un eventuale divisione del premio tra più giocatori.

Il numero di giocate da parte di altri giocatori influenza solo le giocate a totalizzatore, infatti è intuibile dalla denominazione come i giochi a quota fissa vedano le proprie variabili fisse: il valore atteso, e quindi anche il prezzo, sono costanti perché sia le probabilità di vincita che la somma ipotetica corrisposta in caso di vincita non variano nel tempo. Appare evidente come le stesse ipotesi valgano per tutti i giochi con le stesse variabili costanti o per le lotterie in cui a priori si sa già quale sarà il numero di

---

<sup>13</sup> Fanno parte di questo gruppo anche gli apparecchi per l'intrattenimento e le lotterie.

scommesse, l'ammontare e il numero di vincite. Il valore atteso della scommessa e il suo prezzo rimangono costanti e quindi il *payout ex ante* non si può calcolare, mentre il payout effettivo varia in funzione del numero delle giocate vincenti finali.

Il valore atteso dei giochi numerici a totalizzatore prevede un calcolo più complesso sebbene le probabilità rimangano fisse. Questo perché i premi dipendono dal numero di giocate del concorso e dal regolamento nel caso in cui preveda modalità specifiche per la formazione del montepremi determinato da eventuali premi rinviati ai concorsi successivi. Per di più, in questa categoria di giochi ogni singola giocata concede la partecipazione a premi di categoria minore contribuenti alla formazione del valore atteso complessivo. Di conseguenza, si può stabilire in via anticipata il *payout ex ante* mentre il valore atteso, e quindi anche il prezzo della scommessa, così come il payout effettivo (almeno nel breve periodo), rimane variabile.

Tuttavia sono necessari studi specifici ed approfonditi per effettuare il calcolo dei valori attesi e dei prezzi di ogni tipologia di gioco. Conseguentemente in questa trattazione, così come avviene nella pratica comune, il valore atteso di un gioco verrà approssimato al *payout* effettivo ed il prezzo sarà uguale al complemento ad uno della percentuale di *payout* effettivo. Attraverso tale approssimazione si può dimostrare una seconda identità valida tra prezzo della scommessa e percentuale del totale pagato non destinata ad essere redistribuita sotto forma di vincita. Questa parte andrebbe poi ulteriormente suddivisa in entrate erariali, ricompensa dei concessionari e rete di raccolta. È evidente che in presenza di mercato equo ed assenza di costi di gestione del gioco il prezzo della scommessa sarebbe pari a zero, perché la somma della raccolta verrebbe redistribuita interamente sotto forma di vincite.

La quota in un mercato equo sarebbe determinata come il reciproco della probabilità di vincita.<sup>14</sup>

$$Q = \frac{1}{\text{probabilità vincita}}$$

In realtà, al crescere delle entrate erariali e della ricompensa degli attori della filiera, il prezzo pagato dallo scommettitore aumenta a seconda del margine che l'allibratore vuole garantirsi. Egli, complice della difficoltà di stima delle probabilità di alcuni eventi come quelli sportivi, ippici o di abilità, tende a sovrastimarle per abbassarne le quote. Per determinare le nuove quote basta moltiplicare le quote eque per la differenza tra 1 e il margine di guadagno dell'allibratore.

Se (come nell'esempio) la quota equa fosse 4 e l'allibratore decidesse di applicarvi un margine di 0,2, per determinare il valore nella nuova quota basterà effettuare un semplice calcolo:

$$Q = 4 \times (1 - 0,2) = 3,2$$

---

<sup>14</sup> Esempificazione contenuta in "La valutazione delle innovazioni fiscali nel mercato dei giochi" di Pandimiglio e Spallone.

In un contesto equo: «Analizziamo questa situazione dalla prospettiva del giocatore, supponendo una scommessa a quota fissa su un evento con due soli possibili risultati come la possibilità di pescare una carta di cuori da un mazzo di tipo francese da 52 carte. La probabilità di vincere è pari al 25% (13/52) e quella di perdere del 75% (39/52). Se il gioco fosse equo, e in assenza di margine da parte dell'allibratore, le quote sarebbero 1 a 4 (=1/0,25) per scommettere sulla carta di cuori e 1 a 1,33 (=1/0,75) per scommettere su una carta di altro seme. In questo caso, continuando a scommettere sull'estrazione della carta di cuori, nel lungo periodo si raggiungerebbe un pareggio tra quanto giocato e le vincite ottenute. Il prezzo della scommessa sarebbe zero in quanto il valore atteso della vincita compensa totalmente il costo della giocata.»

Il valore atteso è pari a 0,8 ed il prezzo è passato da 0 a 0,2 esattamente come il margine che l'allibratore vorrebbe garantirsi, individuando così un'ulteriore uguaglianza tra margine e prezzo.

Nel caso in cui il premio di successo è inferiore alla quota equa (ottenuta con il reciproco della probabilità di vincita) è dimostrato come il gioco non sia equo. Il prezzo (o il margine) può essere utilizzato, grazie a ciò, come indicatore del grado di iniquità del gioco<sup>15</sup>.

In conclusione, risulta facile individuare il prezzo o il margine di tutti quei giochi di cui si conoscono le probabilità di vincita a priori e stimarne l'iniquità.

Table 1 - Esempio di quote offerte e Margini da diversi bookmakers il 23 Febbraio 2014 per il match di serie A: Udinese-Atalanta

BOOKMAKERS	1	X	2	MARGINE
Bet2bet	1,75	3,30	4,80	8,3%
Bet-at-home	<b>1,7</b>	3,40	5,20	7,5%
Betclic	1,75	3,25	5,25	7,0%
Betflag	1,77	3,45	4,70	6,8%
Betitaly	1,79	3,43	4,69	6,3%
Betpro	1,76	3,35	5,00	6,7%
Better	1,75	3,45	4,75	7,2%
Blubet	1,72	3,28	4,89	9,1%
Bwin	1,75	3,30	5,00	7,4%
Eurobet	1,77	3,40	5,00	5,9%
Gioco Digitale	1,75	3,30	5,00	7,4%
GiocoPiù	1,77	3,40	4,65	7,4%
Interwetten	1,75	3,40	<b>4,30</b>	<b>9,8%</b>
Intralot	1,75	3,40	<b>5,35</b>	5,2%
Iziplay	1,75	3,40	4,85	7,2%
Matchpoint	1,75	3,45	4,75	7,2%
MediatelBet	1,76	3,35	5,00	6,7%
MyBet	1,82	3,25	4,95	5,9%
Paddypower	1,8	3,25	5,00	6,3%
PuntoScommesse	1,77	3,40	4,65	7,4%
Snai	1,75	3,40	4,75	7,6%
Sportbet	1,77	3,40	4,65	7,4%
SportYes	1,75	3,40	5,00	6,6%
Tipico	1,75	<b>3,50</b>	5,10	5,3%
Totosi	1,75	3,45	5,00	6,1%
Unibet.it	1,78	3,40	5,25	<b>4,6%</b>
William Hill	<b>1,83</b>	<b>3,20</b>	5,00	5,9%
<b>Media</b>	<b>1,761</b>	<b>3,369</b>	<b>4,909</b>	<b>6,8%</b>

Fonte: www.bettinglife.it

<sup>15</sup> Moore, D.S. (2005), *Statistica di base*, Apogeo.

### 3.2 Tipologie di imposte

Le imposte vanno distinte in specifiche e proporzionali. Comprendere questa distinzione è basilare per capire le analisi e le spiegazioni successive. Questo soprattutto perché l'eventuale adozione di un sistema di imposta sul margine lordo, a scapito dell'ancora attuale imposta sulla raccolta, è assimilabile ad un passaggio analogo da un'imposta specifica ad una di tipo proporzionale.

Le imposte specifiche sono peculiarmente calcolate in relazione alla quantità dell'output tassato. Ad esempio accise su carburanti e bevande alcoliche. La base imponibile di un'imposta specifica è la quantità espressa in unità di misura (euro per litro per la benzina).

L'altra categoria d'imposte è formato dalle imposte proporzionali. Si dice che un'imposta è proporzionale se il suo ammontare aumenta, proporzionalmente all'aumentare della base imponibile. In sostanza si tratta di un'imposta che viene applicata con aliquota costante. La base imponibile in questo tipo d'imposta è data dal valore aggiunto, ovvero il Prezzo in unità di conto. L'esempio più lampante è quello dell'Iva.

Nella circostanza del mercato delle scommesse ipotizzato, l'imposta specifica è quella in percentuale fissa avente come base imponibile la raccolta in quanto assorbe un ammontare fisso di denaro determinato sulla quantità di unità di scommessa acquistate. Per cui in ogni unità di scommessa giocata l'imposta sarà composta da una somma fissa.

Al contrario se ad essere tassata fosse la differenza tra la raccolta e le vincite distribuite ai giocatori si tratterebbe di un'imposta proporzionale; la base imponibile, infatti, sarebbe formata dal margine lordo della scommessa, ovvero il prezzo.

Riassumendo in altre parole il concetto iniziale, il transito da un'imposta sulla raccolta (come l'attuale Imposta Unica sulle Scommesse) a un'imposta sul margine, e quindi sul prezzo, è commensurabile al passaggio dall'utilizzo di un'imposta specifica a quello di una proporzionale.

Nonostante in presenza di un mercato governato da concorrenza perfetta la differenza tra imposizione specifica e proporzionale non ha rilevanza, nel momento in cui ci si sposta in un mercato non perfettamente concorrenziale questa differenza assume un significato importante.

Infatti, in un mercato in cui vige concorrenza perfetta, l'equilibrio è caratterizzato da stessi prezzi e quantità. In questo caso una tassazione proporzionale risulterebbe equivalente ad una di tipo specifico, in quanto applicare su un'unità di output di un euro un'aliquota del 10% equivale a farlo con un'accisa di 10 centesimi. Questo fa sì che il passaggio ad un'imposta specifica, o viceversa, non comporti variazioni del gettito fiscale.

Il cambiamento è drastico spostandosi all'interno di un mercato non perfettamente concorrenziale al quale è assimilabile a quello dei giochi. Il nostro mercato infatti è ben lontano dall'idea di concorrenza perfetta in quanto in primis presenta prodotti non esattamente sostituibili tra loro e solide barriere all'entrata, in secondo luogo esistono asimmetrie informative per i giocatori. Le barriere all'entrata possono essere di tipo economico, in relazione all'ingente capitale necessario per investire nel settore, e di tipo amministrativo, in quanto determinate autorizzazioni e licenze vengono concesse in via esclusiva ad un solo concessionario che può organizzare il mercato di quel tipo di gioco. Il secondo motivo che allontana il mercato dalla concorrenza è la presenza di asimmetrie informative tra operatori e consumatori. Infatti per calcolare il valore atteso di

un'eventuale vincita sono necessarie delle nozioni piuttosto approfondite del calcolo delle probabilità o quantomeno i fondamenti di probabilità applicati al mercato dei giochi.

Questi fattori fanno tendere la situazione del mercato delle scommesse verso il monopolio legale in cui l'operatore economico è autorizzato dalla legge in via esclusiva all'esercizio di una determinata attività economica. In un mercato del genere un'imposizione sul margine consente di ottenere un'allocazione più efficiente delle risorse rispetto a quanto avvenga nel regime di imposizione specifica per ogni livello di imposizione e output. L'imposta marginale può sempre garantire maggiori profitti per l'operatore, un gettito fiscale più alto per lo Stato e favorire l'accrescimento del benessere dei giocatori.<sup>16</sup> Come mai?

Un'imposizione di tipo proporzionale sul prezzo in un mercato non concorrenziale incentiva le imprese alla massimizzazione del profitto tramite margini unitari più bassi bilanciati da quantità più elevate. Al contrario, l'imposta specifica spinge i margini unitari in alto in cambio di una quantità ridotta di raccolta. Inoltre, i guadagni attesi nel passaggio all'imposta di tipo proporzionale, crescono in relazione al grado di chiusura del mercato. È opportuno evidenziare come la tipologia dell'imposizione e la situazione del mercato siano tra loro strettamente connesse. L'imposizione fiscale influenza anche la capacità di reazione degli operatori ad eventuali shock ed alterazioni della situazione esterna.

Un'imposizione di tipo proporzionale garantisce alle imprese del settore una più che superiore capacità di adattamento a fronte di aumenti della concorrenza come quelli provenienti da operatori internazionali. Se si verifica un aumento della competitività del mercato, una riduzione del prezzo della scommessa viene immediatamente accompagnata da una riduzione dell'imposizione fiscale, in quanto a diminuire è la base imponibile costituita dal margine, ovvero dal prezzo. Se scende il prezzo di conseguenza la tassazione unitaria diminuisce ma non necessariamente lo fa anche il gettito complessivo.

Dal punto di vista dello Stato si verifica la presenza di una maggiore aleatorietà del gettito in quanto esiste la possibilità che i volumi di raccolta rimangano uguali in caso di diminuzione dei prezzi. Con un'imposizione specifica, invece, la base imponibile è costituita esclusivamente dalla raccolta ed una diminuzione del prezzo dovuta ad un aumento della concorrenza, comporta una riduzione più che proporzionale del margine del concessionario, visto che a parità di raccolta la tassazione rimane la stessa mentre il margine si riduce. Agli occhi dell'erario una tassazione di questo tipo è sicuramente vista come più stabile e affidabile, almeno nel breve periodo, perché indipendente dalle politiche di prezzo che il concessionario deciderà di adottare.

Per risolvere l'enigma della stabilità del gettito e conoscere in maniera più approfondita gli effetti relativi ad una transizione tra le modalità di imposta, occorre conoscere il comportamento del volume delle giocate in seguito ad una variazione del prezzo della scommessa. Per farlo la dimensione fondamentale da calcolare è l'elasticità della domanda al prezzo.

La letteratura internazionale illustra come in alcuni paesi, come Usa e Regno Unito, all'interno del mercato dei giochi l'elasticità è stata sempre maggiore di 1. Stessi risultati hanno prodotto degli studi effettuati dal CSMEF per il comparto lottery riportando un'elasticità ampiamente superiore all'unità; questo dato prevede che in caso di adozione del sistema marginale si verifichi una più che compensazione della perdita di gettito erariale, dovuta alla diminuzione del prezzo, da parte dell'aumento della raccolta. Per stimare gli effetti sul volume della raccolta e gli introiti per l'erario è fondamentale

---

<sup>16</sup> Rosen, H.S. (2010).

condurre un'analisi sull'elasticità della domanda di ogni tipo di gioco in modo da quantificare gli effetti economici del passaggio alla tassazione proporzionale con i minori margini d'errore possibili. Per l'analisi sull'elasticità si rinvia al capitolo finale.

## Capitolo 4 – La tassazione del gioco d'azzardo

### 4.1 Dati e grandezze del settore

In questo capitolo verrà approfondito il tema riguardante le entrate per lo stato provenienti dal comparto dei giochi d'azzardo e le sue normative, andando a vedere l'evoluzione della tassazione dell'attività nel corso degli anni.

Nell'ultimo quinquennio il settore dei giochi è stato oggetto di numerosi interventi legislativi finalizzati al reperimento di maggiori entrate, alla tutela dei minori, alla lotta contro la ludopatia ed a contrastare il fenomeno del gioco clandestino.

Per comprendere i dati, che forniscono un'indicazione chiara su quanto incida il settore dei giochi sul totale delle entrate, è necessario tracciare un breve quadro delle entrate tributarie in generale: nel 2015 il totale delle entrate tributarie è stato di 436 miliardi di euro per una pressione tributaria pari al 43,8% del prodotto interno lordo.

Le imposte in generale facenti parte della tassazione vengono divise in due categorie principali: imposte dirette ed indirette.

Le prime colpiscono manifestazioni immediate della produttività come il reddito e il patrimonio; a queste imposte viene solitamente affidato il compito di ridistribuire la ricchezza e attraverso di esse lo Stato cerca di giungere a una migliore equità. Queste imposte nel 2015 hanno rappresentato oltre la metà del gettito tributario per un totale di 240 miliardi di euro circa, pari al 14,65% del Pil.

Le imposte indirette invece colpiscono le manifestazioni mediate di capacità contributiva rilevata nell'istante del consumo o dello scambio di beni. Fanno parte di questa categoria le imposte che gravano sul settore dei giochi, rappresentanti la sesta imposta per gettito complessivo realizzato, pari al 0,72% del Pil. Il gettito delle imposte indirette nel 2015 è risultato pari al 12% del Pil (197 miliardi di euro).

Alle entrate tributarie vanno aggiunti i contributi sociali: prelievi fiscali commisurati ai redditi di lavoro indirizzati al finanziamento delle più importanti prestazioni del welfare. Essi concorrono a formare l'aggregato delle entrate tributarie per un totale di circa 717 miliardi di euro. Il rapporto tra la totalità dei tributi e il Pil misura la pressione fiscale, che in Italia nel 2015 è stata pari al 43,8%.

#### 4.1.1 Le imposte sul gioco

La funzione chiave del sistema impositivo di cui si è appena presentato un quadro generale è di permettere il conseguimento di una maggiore equità relativa soprattutto alla ricchezza del paese. Il paradosso relativo al settore del gioco d'azzardo è rappresentato da due elementi: in primis dalla composizione dei consumatori aderenti al gioco d'azzardo, in quanto è un'attività più diffusa tra le fasce della popolazione deboli economicamente parlando, e in secondo luogo dal sistema di gioco, che raccoglie unitariamente poco (giocate raccolte) da tanti scommettitori per restituire molto (premi di vincita) a pochi vincitori.

#### 4.1.2 Molteplicità dei prelievi

La motivazione, che ha spinto lo Stato con l'andare avanti degli anni a spingere in maniera costantemente crescente sulle entrate derivanti dal gioco, è insita nel concetto del principio della molteplicità dei prelievi. Secondo questo principio, ogni sistema tributario non è mai costituito da una sola forma d'imposizione, ed è grazie alla pluralità

delle manifestazioni di capacità contributiva tassate che è possibile ottenere una giustizia tributaria migliore. Ovviamente non tutte le imposte hanno lo stesso peso. Nel 2015 le principali imposte, IRPEF (diretta) ed Iva (indiretta), sommano insieme il 67% del gettito totale. Il segmento gioco è tra le imposte minori, ma il suo ruolo rimane sempre di particolare attenzione. Il comparto apporta il 3% circa del totale delle entrate erariali<sup>17</sup>.

#### 4.1.3 Quadro tributario *attuale*

Il quadro normativo che disciplina il settore dei giochi risulta assai complesso, in quanto le disposizioni di legge rinviano sempre più spesso a decreti del direttore generale dell'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato (A.A.M.S.), ora confluita nell'Agenzia delle dogane.<sup>18</sup>

È possibile dividere le entrate relative al comparto giochi in due categorie:

**Entrate Extra-tributarie:** la riscossione rientra nella competenza di AAMS la quale esercita in modo diretto l'attività di raccolta presso concessionari autorizzati ed introitando direttamente la raccolta complessiva delle giocate al netto delle vincite pagate e della remunerazione del gestore del punto di gioco. Rientrano in questa tipologia di entrate il Lotto, le Lotterie istantanee o ad estrazione differita e il Bingo.

**Entrate Tributarie:** entrate relative a tutti gli altri giochi, i quali vengono tassati con modalità ed aliquote diverse. Il PREU (prelievo erariale unico) istituito nel 2003<sup>19</sup>, ha la funzione di tassare l'attività svolta sulle slot machine. L'ultimo aggiornamento del PREU riguarda la modifica introdotta con la legge di stabilità del 2016 in cui viene aumentato al 17,5% per quanto riguarda le AWP (c.d. *news slot*) e al 5,5% per le Videolottery (VLT). La vera svolta della tassazione è avvenuta nel 1997 con l'adozione dell'imposta unica. Essa viene utilizzata, con aliquote e basi imponibili diverse, per tassare l'attività di tutti i giochi ad esclusione di quelli facenti parte delle Extratributarie, le slot machine (VLT e AWP<sup>20</sup>) tassate con il PREU ed apparecchi ludici aventi come unica finalità l'intrattenimento e i quali non prevedono vincite in denaro, come il calciobalilla o il flipper, tassati mediante le imposte ISI e IVA. A partire dall'ottobre del 2011 è stata introdotta la tassa sulle vincite all'interno di una serie di disposizioni utili al fine di assicurare maggiori entrate: essa prevede la tassazione pari al 6% delle vincite eccedenti i 500 euro relative a VLT, Lotterie istantanee, Superenalotto e giochi accessori come la modalità online detta "win for life" e il Superstar<sup>21</sup>. La legge di stabilità del 2016 ha segnato il cambiamento epocale dell'introduzione del concetto di margine in relazione della base imponibile, sia per le scommesse sportive a quota fissa che per i giochi di abilità a distanza, a decorrere del 1 gennaio 2016, sia per il Bingo a distanza, a partire da gennaio 2017.

---

<sup>17</sup> Bollettino delle entrate, Gennaio 2015 – Dicembre 2015

<sup>18</sup> Ai sensi dell'articolo 23-quater del D.L. n. 95 del 2012

<sup>19</sup> DL 269 del 2003, art 39 comma 13

<sup>20</sup> AWP (Amusement with Prizes), VLT (Video Lottery Terminal)

<sup>21</sup> D.dir.prot. 2011/ DL n.138 del 2011

GIOCHI		BASE IMPONIBILE	ALIQUOTA	6% per vincite > 500€
<b>LOTTO</b>				
Lotto tradizionale	Entrate extratributarie		"differenziale per il banco"	
10 e Lotto	Entrate extratributarie		"differenziale per il banco"	
<b>GIOCHI NUMERICI A TOT. NAZ</b>				
Superenalotto	Imposta Unica	raccolta	53,62%	si
Superstar	Imposta Unica	raccolta	38,27%	si
Vinci per la vita – <i>Win for Life</i>	Imposta Unica	raccolta	23,27%	si
<b>LOTTERIE</b>				
Lotterie differite	Entrate extratributarie		valore residuale	
Lotterie istantanee	Entrate extratributarie		valore residuale	si
<b>GIOCHI A BASE SPORTIVA</b>				
Concorsi pronostici	Imposta Unica	raccolta al netto di diritti fissi e ricevitori	33,84%	
Scommesse sportive e non sportive a quota fissa	Imposta Unica	<b>margin</b> e su somme non restituite ai giocatori	18% raccolta rete fisica 22% raccolta a distanza (1)	
Scommesse a totalizzatore	Imposta Unica	raccolta	20,00%	
<b>GIOCHI A BASE IPPICA</b>				
Ippica Nazionale	Imposta Unica	Raccolta	6,00%	
Scommesse ippiche	Imposta Unica	Raccolta	15,70%	
V7	Imposta Unica	posta di gioco	15,00%	
<b>BINGO</b>				
Bingo	Entrate extratributarie	prezzo di vendita delle cartelle	11% (5)	
<b>APPARECCHI</b>				
Apparecchi comma 6a (AWP) (2) Art 110 TUPLS	PREU	totale raccolta	17,5% (2)	
Apparecchi comma 6b (VLT) Art 110 TUPLS	PREU	totale della raccolta (somme puntate per attivare ogni singola partita)	5,5% (3)	si
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)	8,00%	
<b>GIOCHI DI ABILITA' A DISTANZA (SKILL GAMES)</b>				
Giochi di abilità a distanza	Imposta Unica	<b>margin</b> e su somme non restituite al giocatore	20% (4)	
<b>GIOCHI DI CARTE E GIOCHI DI SORTE A QUOTA FISSA</b>				
<i>Poker cash</i>	Imposta Unica	quota raccolta non restituita al giocatore	20,00%	
Giochi da casinò	Imposta Unica	( <b>margin</b> e lordo del concessionario)		

#### Novità introdotte dalla Legge di Stabilità 2016

- (1) articolo 1, comma 945, della legge 28 dicembre 2015, n. 208
- (2) articolo 1, comma 918, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 riduzione payout garantito a 70%
- (3) articolo 1, comma 919, della legge 28 dicembre 2015, n. 208
- (4) articolo 1, comma 944, della legge 28 dicembre 2015, n. 208
- (5) Dal 2017 passaggio alla tassazione sul margine (20%) per il bingo a distanza

## ***4.2 L'imposizione fiscale, dagli inizi all'imposta unica sulle scommesse***

Negli ultimi anni l'aumento degli eventi su cui è possibile scommettere ha favorito una crescita del settore delle scommesse grazie ad un'offerta più completa, invitante e competitiva rispetto a giochi tradizionali oramai obsoleti e sempre meno diffusi. Al momento in Italia la maggior parte delle scommesse riguardano eventi connessi all'ippica, a giochi olimpici (come il calcio, il basket, il tennis), a sport motoristici quali l'automobilismo e il motociclismo, e a eventi non sportivi come quelli relativi al mondo dello spettacolo. Tra tutti i settori, quello dell'ippica è quello che può vantare una tradizione più antica. Nel 1942 lo Stato decise di attribuire il governo del settore all'Unire (Unione Nazionale per l'Incremento delle Razze Equine), affinché utilizzasse i proventi del gioco per finanziare il mondo sportivo. Nel 1954 l'Unire diede la prima delega a raccogliere scommesse ad una società privata, il TIU (Totalizzatore Interurbano dell'Unire), predecessore del contemporaneo Totalizzatore Nazionale.

### *4.2.1 Storia della 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 Italiano 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 vietata 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>22</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>23</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 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. L'attributo "unica" rispecchia il fatto che questa imposta sostituiva concretamente qualunque tipo di tassa sugli affari, imposta diretta sui redditi o tributo indiretto.

---

<sup>22</sup> TULPS, 1891

<sup>23</sup> *Disciplina delle attività di giuoco*, 1948

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 intrattenimenti<sup>24</sup>, e ad essere tassato era l'ingresso all'ippodromo e non le scommesse. Esso veniva considerato come un luogo riservato all'attività delle 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>25</sup> provvide 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>26</sup>. Anche tutte le altre scommesse sportive soggette in precedenza all'imposta sugli spettacoli vennero incluse nell'ambito dell'imposta unica del 1997<sup>27</sup>. Si noti come l'estensione di questa tassa alla totalità delle scommesse sia in realtà abbastanza recente.

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

#### *4.3.1 L'uniformazione tributaria*

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) cominciarono 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>28</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 somma giocata senza nessuna detrazione. 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 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

---

<sup>24</sup> d.P.R. 26/10/1972 n.640

<sup>25</sup> legge 23/12/1996 n.662

<sup>26</sup> d.m. 16/05/1997 n.148.

<sup>27</sup> legge 27/12/1997 n.449

<sup>28</sup> dec. lgs 23/12/1998 n.504

cavalli giocati. Aumentando la quota di prelievo in relazione alla difficoltà, anche la remunerazione di Coni e Unire sarebbe aumentata in valore assoluto.

Occorre fare chiarezza per quanto riguarda la definizione delle correlazioni stabilite nel decreto tra imposta unica, quota riservata alle organizzazioni sportive (Coni e Unire) e quota dovuta ai concessionari. Relativamente alle scommesse a totalizzatore, ad ogni tipo di scommessa, coincide un'aliquota di prelievo lordo distinta in base al tipo di gioco e crescente in base alla difficoltà della puntata. A comporre il prelievo lordo intervengono tre fattori: l'imposta unica, il prelievo destinato ai concessionari e, in via residuale, la quota di prelievo riservata al finanziamento delle organizzazioni sportive (Coni e Unire). Si parte dalla quota di prelievo lordo stabilita in base alla tipologia di scommessa e si determina il valore del prelievo lordo in relazione all'ammontare della giocata. Al prelievo lordo viene applicata l'aliquota dell'imposta unica (20,20%) determinandone l'ammontare. A questo punto viene determinata la remunerazione del concessionario applicando al residuo del prelievo lordo un'aliquota che varia dal 37% al 30,40% in maniera decrescente all'aumentare della mole d'affari del distributore. Infine si determina residualmente la quota da destinarsi alle organizzazioni sportive con una semplice sottrazione tra prelievo lordo e componenti già determinate, ovvero imposta unica e remunerazione del concessionario.

Nelle scommesse a quota fissa, ad ogni tipo di scommessa corrispondeva una determinata aliquota di prelievo lordo da applicare sulla somma giocata. Da essa veniva detratta l'imposta unica per calcolare la quota spettante al concessionario in modo residuale. Partendo dalla fissazione della quota di prelievo in funzione del tipo e del rischio della scommessa, applicandola alla somma giocata si determina il prelievo lordo che costituisce la base imponibile. Moltiplicando il prelievo lordo viene quantificata l'imposta unica applicando l'aliquota del 20,20%. Successivamente si determina la remunerazione da destinare al Coni e all'Unire, pari al 38% della differenza tra prelievo lordo e imposta unica. Di ciò che rimane, una percentuale decrescente in relazione al giro d'affari va al concessionario, mentre il resto viene rimesso a disposizione per le vincite. La fondamentale difformità tra i due tipi d'imposizione fiscale risiede nell'ordine dei calcoli: nelle scommesse a quota fissa la parte del prelievo destinata alla remunerazione del concessionario viene determinata in via residuale; mentre per le scommesse a totalizzatore ad essere determinata in questa maniera è la percentuale da destinare alle organizzazioni sportive.

#### *4.3.2 La reazione al processo evolutivo*

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 (Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato) 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, veniva completata nel 2001<sup>29</sup>. 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<sup>30</sup> per tutte le funzioni di organizzazione, gestione e controllo del settore.

#### *4.3.3 La ripartizione dei proventi*

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%).

#### *4.3.4. Novità ed esigenze del mercato*

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, come già visto nel primo capitolo, 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 tasse. Questi nuovi apparecchi furono tassati secondo una particolare imposta detta Prelievo Erariale Unico (PREU<sup>32</sup>) fissato originariamente in misura del 13,5% delle somme giocate e di cui nei prossimi paragrafi si affronteranno le variazioni conseguenti a decreti emanati.

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

---

<sup>29</sup> 18-10-01 num.383

<sup>30</sup> 8-8-02 num. 178

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

<sup>32</sup> Art 39, DL 269 del 2003

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. Negli ultimi anni è emerso come il pesante prelievo tributario sia l'elemento più penalizzante per il mercato legale delle scommesse. Dalla lotta diretta al gioco grigio e nero, si è passati a provvedimenti contrastanti in maniera indiretta i concorrenti al fine di facilitare gli operatori con un'imposizione fiscale più leggera e competitiva anche rispetto all'imposizione estera, che permetteva ai bookmaker di offrire quote migliori per attirare consumatori italiani attraverso Internet. La legge finanziaria del 2006<sup>33</sup> si poneva il problema di affrontare i flussi transfrontalieri di giocate con la modifica del meccanismo dell'imposta unica collegandolo all'andamento della raccolta piuttosto che, come accadeva all'ora, alle quote del prelievo e, in via indiretta, al grado di difficoltà della scommessa. Per la prima volta vide la luce un sistema di abbassamento automatico dell'aliquota al crescere della raccolta. Ad esempio per le scommesse a quota fissa l'aliquota di partenza dell'imposta unica era fissata al 3% per scommesse sino a sette eventi e al 9.5% per scommesse con più di sette eventi e diminuiva con l'aumentare della raccolta totale.

#### ***4.4 Il Decreto Bersani***

Come visto, il comparto giochi risultava profondamente modificato grazie alla diffusione di Internet e la conseguente introduzione della raccolta a distanza attraverso la quale i giocatori potevano 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, 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 possibilità di giocare da casa con qualunque bookmaker europeo ha determinato un'internazionalizzazione della concorrenza dei giochi impensabile fino a poco prima. In particolare nel comparto delle scommesse sportive a quota fissa, aventi ad oggetto lo stesso evento, è facile per il giocatore effettuare un confronto tra operatori determinando quali offrono le quote migliori. Nonostante l'ordinamento italiano non consenta il flusso di scommesse diretto ad allibratori esteri, essi operano in modo legale nei rispettivi paesi di appartenenza e possono quindi accettare le puntate provenienti dall'estero facendole confluire telematicamente all'interno delle proprie reti di trasmissione e pagando normalmente le vincite. Il successo degli operatori esteri rispetto a quelli italiani è dovuto ad una maggiore attrattiva verso i giocatori per due fattori essenziali: in primis, per le scommesse sportive a quota fissa, alcuni paesi europei vantano una tradizione storica che si traduce in un'offerta molto più ampia sia per il numero di eventi giocabili sia per il numero di tipologie di scommessa giocabili per lo stesso evento; in secondo luogo questi paesi sono favoriti da un minor carico fiscale che permette agli operatori di abbassare il prezzo della scommessa ed aumentare le quote. Entrambi i vantaggi competitivi sono presenti nei paesi anglosassoni o di tradizione anglosassone che si avvalgono soprattutto di un'imposizione fiscale che grava in maniera nettamente

---

<sup>33</sup> Legge 2-12-2005 num 248.

minore sui ricavi. Sebbene la forma di raccolta non fosse pienamente autorizzata essa era difficilmente sanzionabile in quanto la sede giuridica era situata in paesi nei quali esercitavano regolarmente l'attività, Internet permise il raggio del regime di riserva della legge italiana.

Lo Stato non poteva fare altro se non 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.

In questo ambito l'intervento del Governo Italiano si manifestò concretamente nel 2006 all'interno del decreto Bersani<sup>34</sup>, un composto di misure necessarie al rilancio della spesa pubblica. 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: scommesse peer to peer e i giochi di abilità.

Le scommesse peer to peer sono 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.

È importante sottolineare come con questo tipo di scommessa avviene l'eliminazione del rischio di banco, per l'operatore, relativo all'impossibilità di conoscere l'andamento della raccolta moderato ora con la modifica costante delle quote in relazione dei flussi di scommesse. L'effetto sullo scommettitore fu l'aumento della competitività delle quote.

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 peer to peer 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 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 ebbero 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 riguarda la modifica dell'imposizione fiscale. Per le scommesse a quota fissa per eventi sportivi diversi dall'ippica ha modificato le aliquote d'imposta, rendendo il sistema impositivo molto più elastico in quanto è prevista una progressiva riduzione delle aliquote al crescere della raccolta. Questo consente sia di aumentare le entrate erariali complessive sia di ridurre

---

<sup>34</sup> 4-7-2006, num 223

progressivamente le aliquote<sup>35</sup>. L'aggiornamento dell'aliquota è mensile e riferito alla raccolta effettuata negli ultimi dodici mesi. Questo tipo d'imposizione è volta a favorire la stabilità del sistema, attrarre nuovi investimenti ed evitare la fuga di operatori verso l'estero. Le aliquote vengono 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.

Table 2 Scaglioni aliquote sportive (d. Bersani)

Raccolta (milioni)	Più di 7 eventi	Meno di 7 eventi
1.850	3%	8%
2150	3%	6,80%
2500	3%	6%
3000	2,50%	5,50%
3500	2%	5%

Fonte: Barbera e Berardi (2007)

#### 4.5 Evoluzione fiscale e normativa successiva al decreto Bersani

In questo paragrafo andremo ad analizzare come si è evoluta la situazione del settore dei giochi in ambito normativo e fiscale. L'articolazione dei cambiamenti è stata scomposta in 5 parti: *Pre-Decreto Balduzzi (fino 2012)*, *Decreto Balduzzi (2012)*, *Preu e tassazione slot (2012-2016)*, *Leggi di Stabilità (2015 e 2016)* ed un *Focus finale sulla Tassazione al Margine* appena introdotta dalla Legge di Stabilità del 2016.

##### 4.5.1 Pre-Decreto Balduzzi (fino 2012)

In questa fase l'intervento normativo è focalizzato nel continuare a far emergere il gioco clandestino per insistere sull'incremento della raccolta. Come abbiamo visto nel primo capitolo la spinta durerà proprio fino al 2012, momento in cui inizierà una fase di stasi.

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.

Con la legge comunitaria per il 2008 vengono illustrate le disposizioni necessarie a impedire la propagazione del gioco irregolare ed illegale intervenendo sul comparto dei giochi a distanza (on-line). Essa prevedeva 200 nuove concessioni da assegnare secondo particolari requisiti e condizioni che vincolavano i concessionari ad operare tramite il sistema centrale dell'AAMS, mentre il consumatore per poter giocare deve sottoscrivere con l'operatore un apposito contratto di "conto di gioco"<sup>36</sup>.

A livello di interventi tassativi precedenti al 2012 occorre sottolineare il passaggio del PREU che nel 2009 passa da una quota fissa del 13,5% ad un sistema di aliquote per scaglioni in funzione della raccolta delle somme giocate. Gli scaglioni del PREU vanno da 12,6% a 8%.

<sup>35</sup> Accompagnamento D.L. 4-7-06 n. 223.

<sup>36</sup> legge num. 88 del 2009

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 dell'AAMS attraverso una riorganizzazione e un potenziamento dell'Agenzia stessa<sup>37</sup> per tentare di fornire un maggior controllo e ulteriore forza a fronte del gioco clandestino.

Nell'anno successivo all'AAMS è stato affidato il compito di assicurare entrate maggiori<sup>38</sup>. Nell'attuare tale norma ha emanato un decreto che, oltre al restyling di giochi in fase di pieno declino e ad una variazione del PREU, istituì un'ulteriore forma di prelievo: un'imposta sulle vincite maggiori di 500€ che prevede una tassazione del 6% dell'eccedente della vincita dai 500€<sup>39</sup>. Quest'imposta è stata compresa tuttora nella Legge di Stabilità del 2016 ed è relativa solo ad alcuni giochi: VLT, Lotterie istantanee (Gratta e Vinci), Giochi numerici a totalizzatore nazionali (superenalotto incluso).

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>40</sup> con annesse sanzioni che un inasprimento successivo delle sanzioni stesse<sup>41</sup>.

#### 4.5.2 Decreto Balduzzi

Il Decreto Balduzzi, 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 dell'AAMS. Come introdotto nel capitolo precedente, esso rappresenta la pietra miliare della tutela del consumatore per quanto riguarda il settore dei giochi d'azzardo. 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

Figura 7- Esempio nota informativa prevista dal Decreto Balduzzi  
Note informative sulle probabilità di vincita



##### **Gioco SuperEnalotto - calcolo delle probabilità**

Costo combinazione: 1 Euro (giocata minima 1 combinazione)

Matrice: 6 su 90

Categoria	Punti	Probabilità 1 su
1^	6	622.614.630
2^	5+1	103.769.105
3^	5	1.250.230
4^	4	11.907
5^	3	327
6^	2	22

<sup>37</sup> Legge num 40 del 2010

<sup>38</sup> DL num 138 del 2011

<sup>39</sup> Decreto direttoriale AAMS, 12 Ottobre 2011

<sup>40</sup> Legge di Stabilità 2011

<sup>41</sup> Art 24, DL num 98 del 2011

riportare in modo chiaramente visibile la percentuale di probabilità di vincita che il soggetto ha nel singolo gioco pubblicizzato.

Inoltre le probabilità di vincita vanno riportate sulle schedine o sui tagliandi di tali giochi e qualora ciò non fosse possibile devono perlomeno indicare la possibilità di consultare informative sulla probabilità di vincita sulla pagina dell'AAMS<sup>42</sup>.

#### 4.5.3 Preu e tassazione slot

Il piano di contrasto al gioco illegale intrapreso negli anni precedenti ha portato il numero di slot AWP a toccare nel 2012 quota 350'000 a cui andavano sommati i 45'000 apparecchi VLT<sup>43</sup>. Lo strumento di supporto dell'amministrazione è stato il sistema informatico PREU nei quali sono stati incorporati la maggior parte degli apparecchi illegali.

Proprio nel 2012, in seguito allo stesso decreto direttoriale AAMS<sup>44</sup> che istituiva l'imposta addizionale su vincite eccedenti i 500€, vengono varati degli interventi volti ad assicurare entrate più alte. Essi consistono in una variazione del PREU sia per le AWP sia per le VLT, per le quali, in particolare, viene incluso il 6% delle vincite superiori a 500€ oltre all'aliquota prevista. Si deve a questa parte dell'imposta in più, la sostanziale differenza tra PREU delle VLT e AWP. Il tasso delle AWP, infatti, è più che raddoppiato rispetto a quello delle VLT (*vedi figura 8*).

In particolare per le slot VLT: a partire dal 2012 si applica un prelievo del 4% sull'ammontare delle giocate più l'addizionale del 6% sulla parte di vincita eccedente i 500€. Per l'anno successivo, come imposto dalla Legge di Stabilità del 2013, rimasta invariata la parte addizionale, aumenta al 5% la quota sul totale della raccolta<sup>45</sup>. Tale valore rimarrà invariato fino al 2016, quando, come fissato dalla Legge di Stabilità del 2016, l'importo del PREU sull'ammontare delle somme giocate è del 5,5%. Anche nell'ultima modifica la parte relativa all'addizionale di 6% sull'eccedente della vincita sui 500€ è rimasta invariata<sup>46</sup>.

---

<sup>42</sup> DL num 158 del 2012

<sup>43</sup> Dati presentati presso la Commissione Finanze della Camera da parte di Luigi Magistro, direttore generale dei monopoli di Stato, 13 settembre 2012.

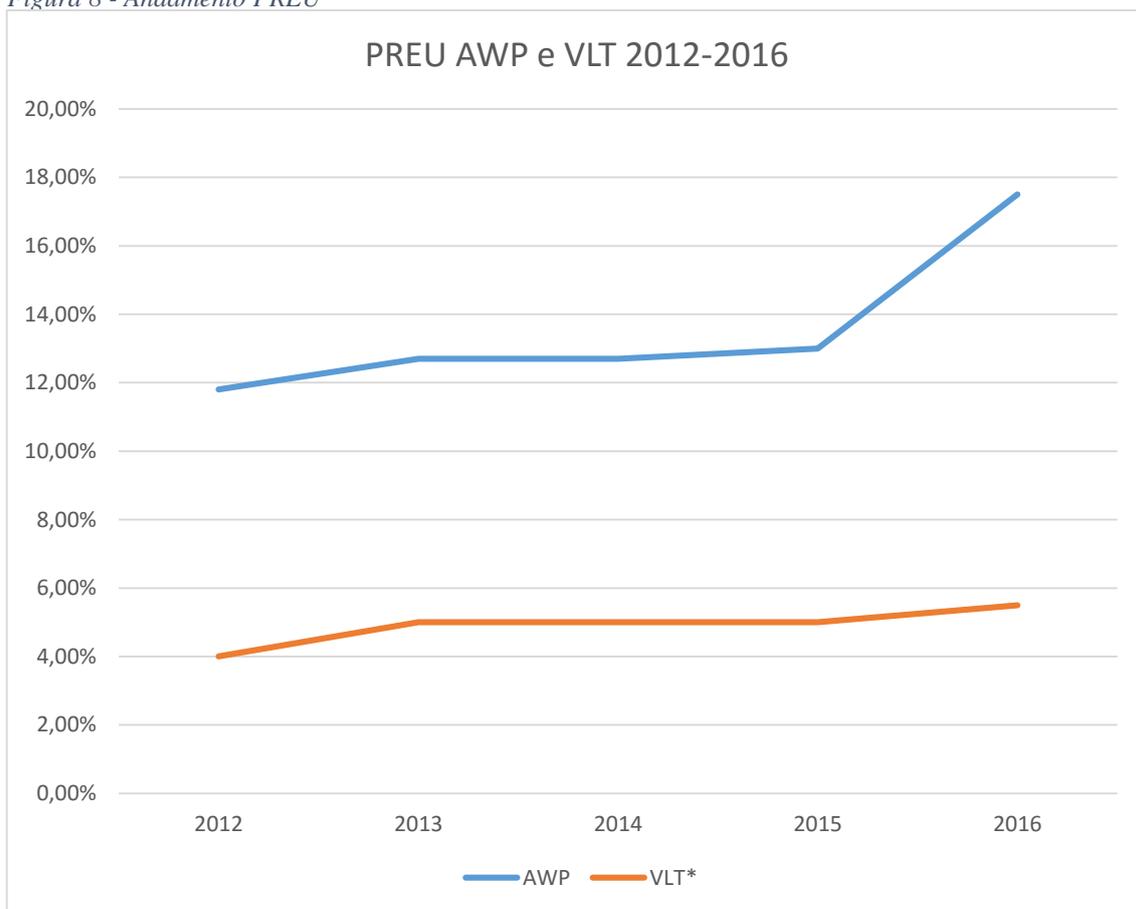
<sup>44</sup> Decreto direttoriale AAMS, 12 Ottobre 2011, DL 138 del 2011, art 2, comma 3.

<sup>45</sup> Legge n 228 del 2012, Legge di Stabilità del 2013

<sup>46</sup> Legge n 208 del 2015, Legge di Stabilità 2016

Per quanto concerne la misura del PREU sulle slot AWP l'iter ha subito un passaggio aggiuntivo rispetto alle VLT: nel 2012 il PREU è stato calcolato come percentuale dell'11,80% sulla raccolta totale; per il periodo a decorrere da gennaio 2013 a dicembre 2014, la percentuale è stata fissata al 12,70% sull'ammontare delle giocate ed in particolare è stata stabilito un limite minimo destinato alle vincite (pay-out) del 74%. Tale limite rimarrà invariato anche per il 2015 mentre il prelievo sulla raccolta è salito al 13% delle somme giocate. Gli ultimi cambiamenti sono stati rilevati con la legge di stabilità del 2016 che ha previsto un prelievo unico sull'ammontare delle somme giocate pari al 17,5%.

Figura 8 - Andamento PREU



#### 4.5.4 Legge di Stabilità del 2015 e del 2016

Tornando alle norme e disposizioni relative al sistema impositivo è indispensabile tracciare una panoramica delle ultime due leggi di stabilità illustrandone il contenuto. La legge stabilità 2015<sup>47</sup> prevede il proseguimento delle operazioni per l'emersione della raccolta offrendo la via della regolarizzazione fiscale. La legge prevede infatti la possibilità di regolarizzare la posizione dei soggetti che offrono scommesse con vincite in denaro in Italia ma che non sono collegati al totalizzatore nazionale AAMS. L'obiettivo è combattere il gioco d'azzardo sul web imponendo ai fornitori del servizio (anche esteri)

<sup>47</sup> Art. 1, comma 643, della legge 23 dicembre 2014, n. 190

la regolamentazione della propria attività. La regolamentazione è consentita qualora fossero rispettati determinati requisiti, quali una dichiarazione di impegno alla regolarizzazione fiscale da inoltrare all'AAMS a domanda di rilascio di titolo abilitativo, e conseguente inclusione nel totalizzatore nazionale, sottoscritta dal titolare dell'esercizio.

La legge di stabilità del 2016 ha introdotto quattro disposizioni volte alla modifica del sistema impositivo. La novità più importante, già introdotta nei capitoli precedenti, è il passaggio da un sistema impositivo specifico ad uno a base proporzionale: dal sistema basato sulla tassazione della raccolta come base imponibile all'imposta sul margine lordo. Il margine, ricordiamo, è costituito dalla differenza tra le somme giocate e le vincite corrisposte. Ad adottare questo nuovo sistema sono le imposte relative alle scommesse sportive a quota fissa, andando a stravolgere il quadro delineato dal Decreto Bersani, e per i giochi di abilità a distanza e Bingo a distanza, con effetti per quest'ultima tipologia a decorrere dal 1 gennaio 2017. La tassazione avviene secondo aliquote sul margine diverse: per le scommesse sportive è previsto il 18% per la raccolta fisica e il 22% per la raccolta a distanza; per i giochi d'abilità a distanza e il Bingo viene, invece, applicato il 20%. Un'ulteriore modifica introdotta è la riduzione del payout garantito dalle newslot, AWP, dal 74% al 70%.

Altre modifiche sul piano impositivo sono state applicate al comparto slot machine, formato da AWP e VLT, soggetto al PREU già trattato nel paragrafo precedente specifico sulle Slot Machine.

Al di fuori della sfera relativa al sistema impositivo sono stati introdotti una serie di divieti per la pubblicità dei giochi con vincita in denaro nelle trasmissioni radiofoniche e televisive dalle ore 7 alle 22 di ogni giorno ad esclusione dei media specializzati, individuati attraverso decreto ministeriale.

## Capitolo 5 – Elasticità e tassazione al margine Lordo

*Focus su Elasticità, Tassazione al Margine introdotta nella Legge di Stabilità 2016 e la loro correlazione.*

In questo capitolo finale si fornirà un'ipotesi circa la reazione del settore all'introduzione della tassazione sul margine lordo adottata nella legge di Stabilità del 2016. Tale ipotesi si basa sulla definizione generale dell'elasticità, sugli studi disponibili sull'elasticità nel mercato dei giochi e dalle esperienze verificatesi negli altri paesi.

### 5.1 Elasticità

Attraverso l'elasticità cercheremo di capire meglio come reagisce la domanda di scommesse alle variazioni del prezzo. Prima di ogni altra cosa è necessario definire in breve la nozione di elasticità della domanda.

L'allocazione delle risorse di un individuo dipende sia dal reddito che dai prezzi dei beni. Definita per la prima volta dal marginalista Léon Walras, l'elasticità della domanda rileva gli effetti sulla variazione della domanda di un bene provocati da un cambiamento di prezzo dello stesso bene a parità di reddito<sup>48</sup>. La definizione teorica dell'elasticità della domanda rispetto al prezzo consiste nel rapporto tra la variazione percentuale della quantità domandata e la variazione percentuale del prezzo.

$$\varepsilon = \frac{\Delta Q/Q}{\Delta P/P} \qquad \varepsilon = \frac{VAR\%Q}{VAR\%P}$$

Solitamente all'aumentare del prezzo la quantità domandata diminuisce, di conseguenza la curva di domanda è inclinata negativamente. Il segno dell'elasticità è quindi generalmente negativo anche se il dato esaminato per assegnare il bene ad una categoria corrisponde al valore assoluto<sup>49</sup>.

Non tutti i beni si comportano nello stesso modo e questo comporta elasticità diverse tra le loro domande. In linea generale è possibile individuare tre categorie di beni a seconda del livello di sensibilità del consumatore<sup>50</sup>.

I beni elastici, o meglio con una domanda elastica rispetto al prezzo, sono quei beni per i quali una variazione del prezzo provoca una variazione della quantità domandata più che proporzionale. L'elasticità è maggiore di 1. ( $|\varepsilon| > 1$ )

I beni anelastici, al contrario, hanno una domanda anelastica o rigida rispetto al prezzo. Per questo tipo di beni una variazione del prezzo comporta una variazione della quantità domandata meno che proporzionale. L'elasticità è minore di 1. ( $|\varepsilon| < 1$ )

Infine vi sono beni per i quali a ogni variazione della domanda corrisponde un'identica e perfettamente proporzionale variazione della quantità domandata. Questi ultimi sono beni con domanda ad elasticità unitaria. ( $|\varepsilon| = 1$ )

---

<sup>48</sup> Rosen, H.S. - 2010

<sup>49</sup> Hey, J.D. e Petraglia, C. - 2007

<sup>50</sup> Varian, H.R. - 2007

Attraverso il concetto di elasticità è possibile riuscire a capire come una variazione di prezzo influirà sul ricavo totale dato dal prodotto del prezzo e delle quantità vendute del bene. Aumentando il prezzo di un bene anelastico ( $|\epsilon| < 1$ ) aumenterà anche il ricavo totale, mentre se si trattasse di un bene con domanda elastica ( $|\epsilon| > 1$ ), il ricavo totale diminuirebbe perché l'aumento della quantità non riuscirebbe a compensare la diminuzione del prezzo unitario. Viceversa, in caso di riduzione dei prezzi, saranno i beni elastici ad aumentare i ricavi, mentre quelli dei beni anelastici andranno in direzione opposta. A determinare l'elasticità concorrono numerosi fattori come le preferenze dei consumatori o l'esistenza di prodotti sostituti.

Dopo aver fissato nel terzo capitolo i concetti di quantità e prezzo del mercato dei giochi, la flessibilità della domanda è analizzata attraverso il concetto di elasticità. L'obiettivo della ricerca sarà quindi capire e determinare l'elasticità della domanda del settore studiando l'impatto provocato sulla variazione di quantità da una variazione di prezzo. Il valore del Prezzo era dato dalla differenza tra raccolta totale e somme redistribuita sotto forma di vincite. La domanda risulterà elastica se a fronte di una diminuzione del prezzo si avrà un aumento della raccolta più che proporzionale.

Gli studi condotti sul tema dell'elasticità della domanda possono essere divisi in due filoni: il primo risale alla fine degli anni settanta e il secondo è relativo al periodo tra anni 90 e nuovo millennio.

Il primo filone prevede gli studi di Gruen nel 1976, relativo alle scommesse ippiche a totalizzatore, e di Suits nel 1979, relativo alle scommesse ippiche a quota fissa e scommesse sportive. Sebbene entrambi gli studi siano piuttosto datati e riferiti al mercato statunitense, essi forniscono un primo riscontro sull'elasticità della domanda dei giochi: Gruen rileva un'elasticità di 1,57; Suits determina invece un'elasticità pari a 1,64 per le scommesse ippiche a quota fissa e di 2,17 per le scommesse sportive.

Il secondo filone prevede una prima fase, dal 1995 al 2002, di studi relativi alle corse ippiche, ed una seconda fase, tra 2002 e 2004 relativa alle scommesse sportive. La prima fase fornì un valore dell'elasticità compreso tra 1,63 e 3,09; è tuttavia la seconda parte degli studi relativi alle scommesse sportive a rappresentare la chiave di lettura più utile ai fini di una ragionevole stima dell'elasticità della domanda, in ragione della tassazione sul margine appena introdotta proprio per questa tipologia di giochi. Gli studi relativi alle scommesse sportive furono realizzati da Paton, Siegel e Vaughan Williams nel 2000<sup>51</sup> e nel 2004<sup>52</sup>. Osservando il mercato Inglese negli anni novanta e nei primi anni duemila, i ricercatori dell'Università di Nottingham stimarono una serie di valori compresi tra 1,4 e 1,62. Occorre notare che, a fronte di una maggioranza di studi che misurano la domanda dei beni come elastica, non mancano delle eccezioni come Europe Economics del 1998 che stima l'elasticità inferiore all'unità andando a disegnare una domanda abbastanza rigida. Riassumendo i vari studi, secondo la letteratura dominante, la domanda dei giochi risulta piuttosto elastica con valori assoluti stimati tra 1 e 2. Ne risulta un mercato sensibile alle variazioni del prezzo ( $1 < |\epsilon| < 2$ ). Va evidenziato come questi risultati non tengano conto dell'elasticità di sostituzione, ovvero l'effetto che la variazione del prezzo di un bene  $x$  comporta sulla quantità domandata di un secondo bene  $y$ . Questa forma di elasticità è molto complessa da determinare perché risultato dell'intervento di un numero elevato di variabili.

---

<sup>51</sup> Paton e al. (2000) "An Economic Analysis of the Options for Taxing Betting"

<sup>52</sup> Paton e al. (2004) "Taxation and the demand for gambling: new evidence from the United Kingdom"

## 5.2 Cambiamento della base imponibile

Una volta studiata l'elasticità del settore dei giochi e in particolare delle scommesse sportive analizzeremo in che modo potrebbe cambiare il trattamento fiscale sulle scommesse in seguito alla modifica della base imponibile. Come abbiamo spiegato nel terzo, consideriamo l'unità standard di scommessa domandata ad un euro. Della quantità totale il prezzo della scommessa è formato dalla parte non adibita ad essere restituita agli scommettitori come premio di vincita. Il prezzo comprende l'aggio, ossia la remunerazione della rete di raccolta, le imposte, che spettano all'erario, e la remunerazione del concessionario, calcolata anche come la parte residuale dopo il pagamento delle vincite, dell'aggio e delle imposte. Come si è già visto nel terzo e nel quarto capitolo il sistema impositivo italiano colpisce la raccolta, al contrario, in altri Stati, come i paesi anglosassoni, la tassazione è stata riformata impiantando un'imposta proporzionale sul margine lordo. Una trasformazione dell'imposta spostando la tassazione dalla raccolta (quantità) al margine (prezzo) comporta problematiche ed opportunità, per comprenderle meglio occorre considerare i diversi scenari in coerenza al grado di concorrenzialità del settore.

Come già visto nel terzo capitolo se il mercato dei giochi fosse perfettamente concorrenziale non esisterebbe differenza alcuna tra un tipo di imposta e l'altro, di conseguenza il passaggio all'imposta sul margine lordo non comporterebbe alcuno spostamento dell'equilibrio di mercato e a parità di quantità e di prezzi sono del tutto equivalenti in termini di gettito per l'erario<sup>53</sup>. Va ribadito ancora una volta come le ipotesi di concorrenza perfetta non sono applicabili al mercato italiano dei giochi, che presenta caratteristiche tendenti ad un mercato oligopolistico o di concorrenza monopolistica. Ravvicinandosi a questi tipi di mercato, lontani dalla concorrenza perfetta, gli effetti di un'imposta proporzionale e di una di tipo specifico sono diversi. La metamorfosi da un'imposta sulla raccolta ad una sul margine lordo genera equilibri caratterizzati da prezzi inferiori e da maggiori quantità in funzione dell'elasticità del settore.

Paton e altri ricercatori dell'Università di Nottingham, nel 2000, assumendo per il Regno Unito un modello di mercato intermedio tra concorrenza perfetta e monopolio, hanno stimato che l'aliquota sul margine lordo che restituisce lo stesso gettito erariale avrebbe portato il prezzo di equilibrio più in basso rispetto al caso di concorrenza perfetta. La diminuzione del prezzo avrebbe inciso sulla quantità e a seconda del valore dell'elasticità della domanda si sarebbe giunti a consistenti incrementi del gettito erariale a fronte di un cambiamento di regime fiscale. In conclusione i benefici del passaggio da un'imposta sulla raccolta ad un'imposta sul margine lordo sono inversamente proporzionali rispetto al grado di concorrenza presente nel settore<sup>54</sup>. Tuttavia per valori dell'elasticità della domanda al prezzo vicini all'unità, un mutamento del regime fiscale sopra descritto non assicurerebbe l'equivalenza di gettito, infatti l'aumento della raccolta

---

<sup>53</sup> A titolo esemplificativo consideriamo il mercato delle scommesse sportive dove, nel 2010, l'incidenza fiscale media effettiva è stata pari al 4,8% della raccolta e l'ammontare dei premi distribuiti ai giocatori pari al 75% della raccolta. In questo caso il prezzo di una unità standard di scommessa sarebbe pari a 0,25 sul quale, se si applicasse un'aliquota sul margine lordo pari al 19%, si produrrebbe, a parità di quantità un gettito equivalente a quello generato dall'attuale imposta sulla raccolta (214 milioni - 20 - di euro).

<sup>54</sup> Nel terzo capitolo è spiegato come il settore tenda più a una forma di Monopolio legale che alla concorrenza perfetta

scaturente dal calo del prezzo potrebbe non essere sufficiente a bilanciare una diminuzione del carico fiscale originata dalla riduzione del margine lordo (prezzo).

L'esperienza anglosassone del 2001<sup>55</sup> dà rilevanza empirica ipotesi di Paton: in Gran Bretagna una riduzione del prezzo di circa il 70% ha causato un aumento della raccolta del 600%. Questo dato, inimmaginabile dai presupposti teorici fin qui analizzati, si può spiegare con effetti secondari come l'incorporamento di domanda sottratta a circuiti illegali o stranieri. La conseguenza registrata è un aumento della raccolta superiore a quello riconducibile alla semplice elasticità della domanda.

Ulteriori conferme della teoria proveniente dall'università di Nottingham provengono dal 2011, anno in cui anche altri paesi europei hanno deciso di seguire l'esempio del Regno Unito e sono passati alla tassazione del gioco d'azzardo basata sul margine lordo. Nel febbraio del 2013 il governo britannico ha introdotto un nuovo regime fiscale anche per le macchine da gioco, noto come MGD (Machine Game Duty) basato sull'imposta al margine lordo. Questa riforma ha portato le apparecchiature da gioco in linea con il regime di tassazione in vigore per il resto del settore del gioco d'azzardo, in tal modo la tassazione del gioco viene uniformata totalmente nel Regno Unito.<sup>56</sup>

Finalmente anche l'Italia, come già visto, con la Legge di Stabilità del 2016 ha deciso di seguire, per alcune tipologie di giochi, l'esempio anglosassone per testare i risultati sulla domanda e sul gettito erariale scaturiti dalla transizione ad un'imposta sul margine lordo.

Ipotizzando una ripercussione simile a quella avvenuta nel 2001 nel Regno Unito si possono stimare alcune previsioni relative al settore delle scommesse sportive. Tuttavia queste stime rimangono solo ipotesi approssimative date le differenze tra i contesti e vogliono fornire solo un disegno dell'eventualità nel caso in cui in Italia si verificasse la stessa reazione.

#### *Scommesse Sportive: Proiezione situazione UK su Italia*

*Raccolta 2015 = 2,724 miliardi*

*Spesa effettiva 2015 = 518 miliardi*

$$\text{Margine 2015} = P = \frac{\text{Spesa effettiva}}{\text{Raccolta}} = 19\%$$

Applicando le proporzioni verificatesi nel Regno Unito nel 2001:

$$\Delta P = -70\%$$

$$P' = P (\text{margine 2015}) * 0,3 = 5,7\%$$

$$\text{Raccolta}' = 7 * \text{Raccolta} = 19086 \text{ miliardi}$$

$$\text{Spesa Effettiva}' = \text{Raccolta}' * P' = 19086 * 5,7\% = 1087 \text{ miliardi}$$

Com'è possibile notare qualora la proiezione fosse simile a quella verificatasi nel Regno Unito si andrebbe in contro a un raddoppio della spesa effettiva dei giocatori, sulla quale si calcola l'imposta.

Per i giochi d'abilità a distanza, su cui era prevista una tassazione sulla raccolta con l'aliquota del 3 per cento (con un *payout* di mercato del 90 per cento) e si è passati dal 2016 ad un'imposta sul margine lordo, è stata effettuata una relazione tecnica. Tale relazione stima che questo passaggio determina nell'immediato una perdita di gettito (da

<sup>55</sup> 2001 – imposta sul margine lordo viene applicata nel Regno Unito

<sup>56</sup> The modernization of Gambling Taxes, research by Nottingham University

[http://www.ntu.ac.uk/research/ref\\_2014/impact\\_case\\_studies/modernisation\\_gambling\\_taxes/impact.html](http://www.ntu.ac.uk/research/ref_2014/impact_case_studies/modernisation_gambling_taxes/impact.html)

2,1 milioni a 1,4 milioni). Tuttavia tale dato non considera l'incremento della raccolta conseguente e la maggiore competitività di tali giochi rispetto a quelli clandestini ed esteri qualora si abbassasse il margine di prezzo.

## Conclusione

Il mercato italiano del gioco pubblico è stato oggetto di recenti interventi di modernizzazione e regolarizzazione. Osservando le tipologie di gioco, è lampante come la differenza dei payout giochi innovativi e tradizionali sia cresciuta negli anni. Ciò ha portato la raccolta a stabilizzarsi e il mercato a saturarsi, con i consumatori che ormai scelgono sempre giochi più appetibili alla luce della loro maggiore selettività, come confermato dal dato relativo alle slot machine che garantiscono alti payout e includono più di metà raccolta.

Il calo strutturale del fatturato dei giochi storici potrebbe essere affrontato con una riduzione delle aliquote. Questa infatti potrebbe addirittura generare un aumento delle entrate fiscali qualora l'elasticità della domanda per i giochi rispetto al loro prezzo si confermasse superiore all'unità. In questo caso la riduzione dell'aliquota comporta un aumento dei payout in grado di generare un aumento della domanda in grado di compensare il calo del ricavo unitario. È determinante, al fine di effettuare delle valutazioni che minimizzino gli errori, effettuare una corretta stima della domanda. Le stime iniziali sul comparto lottery in questo senso sono rassicuranti: l'elasticità della domanda stimata risulta ampiamente maggiore all'unità<sup>57</sup> e lo spazio per eventuali manovre sulle aliquote che ne deriva piuttosto ampio.

Un altro iter praticabile per sostenere lo sviluppo del settore e affrontare la riduzione di gettito è la modifica della base imponibile, o meglio, il passaggio da un'imposta specifica (sulle quantità) ad una proporzionale (sui prezzi), passando cioè, alla tassazione sul margine lordo. Come visto nel capitolo precedente una riforma incentrata sul principio della tassazione della raccolta sul margine applicata a tutti i giochi garantirebbe una maggiore efficienza ed equità dell'imposizione, aumentando così la competitività del mercato.

Riguardo all'introduzione dell'imposta proporzionale, vanno affrontate con attenzione determinate tematiche molto delicate: l'aumento dei volumi di scommesse costituirebbe un caso sociale da risolvere garantendo che si giochi solo in ambienti autorizzati, limitando la pubblicità soprattutto in ambienti familiari ai minorenni e insistendo sulla spinta alla lotta alla ludopatia; l'instabilità del gettito erariale, limitabile instaurando un corridoio di fluttuazioni all'interno del quale può variare il payout; il bisogno di controllare in parallelo volumi di vendita e prezzi per evitare l'evasione fiscale, contrastabile attraverso investimenti in tecnologia in grado di assicurare trasparenza e legalità.

Il sistema impositivo del margine lordo è stato adottato per la prima volta in Italia con l'ultima legge di Stabilità del 2016. Per il momento non resta che rimanere a guardare: sarà, infatti, indispensabile la valutazione dei risultati ottenuti nei comparti in cui è stato introdotto per capire se estenderlo ad altre tipologie di giochi. È importante capire se le prime relazioni relative alla raccolta ed al gettito confermeranno gli studi della letteratura classica relativa all'elasticità dei giochi.

In conclusione, i policy-makers sono chiamati a nuove e fondamentali sfide per ridefinire gli assetti dell'intricato sistema di offerta del gioco pubblico, spinti dalla necessità di assicurare uno sviluppo sostenibile e di conciliare gli ineludibili bisogni di finanza pubblica con la tutela degli altri interessi in gioco.

---

<sup>57</sup> Stime CASMEF; metodologia utilizzata: OLS, serie di test statistici sui residui che hanno escluso sia eteroschedasticità sia autocorrelazione ed hanno confermato l'ipotesi di normalità.

Si è tutt'ora in tempo per garantire una crescita che, però, necessita assolutamente di particolare attenzione nell'analisi scientifica e rigorosa del mercato e dei suoi risultati lasciando di lato approcci approssimativi. Gli sforzi nel controllo delle alterazioni di tipo sociale devono rappresentare l'opportunità per il mercato dei giochi per crescere bene. Questo mercato, infatti, deve necessariamente crescere bene per garantire uno sviluppo sempre efficiente e sostenibile.

## Bibliografia

- Ali, M.M. - Thalheimer, R.** (2002), “Product Choice for a Firm Selling Related Products: A Parimutuel Application”, in *Applied Economics*, 34, pp. 1251-1271.
- Ali, M.M. - Thalheimer, R.** (1997), “Transportation Costs and Product Demand: Wagering On Parimutuel Horse Racing”, in *Applied Economics*, 29, pp. 529-542.
- Autorità Garante Per la Concorrenza e il Mercato – AGCM** (2002), Provvedimento n.12.209.
- Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato – AAMS** (2016), *Organizzazione, attività e statistica*
- 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.
- Camera.it** – Pagina relativa alla XVI e XVII legislatura in materia di giochi
- 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.
- Corte dei Conti** (2011) , Rapporto sul ordinamento della finanza pubblica.
- Europe Economics** (1998), The Impact of 1996 Reduction in Betting Duty, BOLA.
- Frosini, G.** (2011), Mantenimento degli Utili Erariali dello Stato al modificarsi dei prodotti di gioco, Educazione Lavoro Istruzione Sport – ELIS.
- Gruen, A.** (1976), “An Inquiry Into The Economics of Race-Track Gambling”, in *Journal of Political Economy*, 84, pp. 169-177.
- HM Revenue and Customs** (2005), Annual Report.
- Link, R.** (2006) *Scommesse istruzioni per l'uso*, Libri di Sport.
- Pandimiglio, A. – Spallone, M.** (2011), *La valutazione economica delle innovazioni fiscali nel mercato dei giochi: metodologia e anticipazioni*.
- Paton, S., Siegel, D. e Vaugham W., L.** (2000), *An Economic Analysis of the Options for Betting Taxation*, HM Custom Excise.
- Paton, S., Siegel, D. e Vaugham W., L.** (2004), “Taxation and the Demand for Gambling: new Evidence from the United Kingdom”, in *National Tax Journal*, 57, pp.847-861.
- Rosen, H.S.** (2010), *Scienza delle finanze*, McGraw-Hill.

**Senato della Repubblica** (2003), Indagine conoscitiva sul settore dei giochi e delle scommesse, Commissione Finanze e Tesoro, XVII n.10.

**Suits, D.B.** (1979), “The Elasticity of Demand for Gambling”, in *Quarterly Journal of Economics*, 93, pp.155-162.

Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza del 18 Settembre 1891, n. 773.

**Thalheimer, R. - Ali, M.M.** (1998), “Parimutuel Wagering And Video Gaming: A Racetrack Portfolio”, in *Applied Economics*, 30, pp. 532-543.

**Thalheimer, R. - Ali, M.M.** (1995a), “Exotic Betting Opportunities, Pricing Policies And The Demand For Parimutuel Horse Wagering”, in *Applied Economics*, 27, pp. 689-703.

**Thalheimer, R. - Ali, M.M.** (1995b), “The Demand For Parimutuel Horse Racing And Attendance”, in *Management Science*, 41, pp. 163-178.

**Varian, H.R.** (2007), *Microeconomia*, Libreria Editrice Cafoscarina.